

heroverweging 3e ronde.

Planprocedures Lagere Publiekrechtelijke lichamen



Eindrapport
van de interdepartementale heroverwegingswerkgroep
Planprocedures Lagere Publiekrechtelijke Lichamen

december 1983.

Inhoudsopgave

blz.

I.	<u>Inleiding</u>	3
	1. Onderzoeksopdracht.	3
	2. Voorgeschiedenis.	4
	3. Enkele opmerkingen over het onderzoek.	5
	4. Indeling rapport.	7
II.	<u>Opzet van het onderzoek</u>	9
	1. Onderzoeksvragen.	9
	2. Afbakening.	10
	2.1. Onderzoeksobject: Planprocedures.	10
	2.2. Het begrip plan.	11
	2.3. Het begrip Planprocedure.	11
	2.4. Inventarisatie.	12
	3. Plankosten.	13
	3.1. Categorieën van kosten.	13
	3.2. Planmodel.	14
	3.3. Toerekening van kosten van planprocedures.	15
	4. Analyse van doelstellingen en achtergronden.	17
	5. Varianten voor planprocedures.	18
	6. Uitwerking van het onderzoek.	20
	7. Coördinatie met andere werkgroepen.	20
III.	<u>Bevindingen</u>	21
	1. Inleiding.	21
	2. Algemeen beeld van planprocedures.	21
	3. Kosten en kostenvarianten van planprocedures	23
	3.1. Departementen.	23
	3.2. Gemeenten.	25
	3.3. Provincies.	27
	3.4. Conclusie.	28

IV. <u>Conclusies en Aanbevelingen</u>	31
1. Conclusies.	31
1.1. Planning algemeen	31
1.2. Complexiteit.	32
1.3. Kosten en varianten.	33
1.4. Rol provincies.	37
2. Oplossingsrichtingen.	38
2.1. Verbetering van de allocatie van middelen en/of voorzieningen.	38
2.2. Sanering inspraakbepalingen.	39
2.3. Verbetering afstemming met beleidsvoering lagere overheden.	40
2.4. Reductie preventieve beoordeling.	41
2.5. Reductie van het aantal geleidingen.	42
3. Aanbevelingen	43
3.1. Kosten/baten afweging.	44
3.2. Stroomlijning financiering en planning.	44
3.3. Vereenvoudiging in procedures.	45
3.4. Afstemming met beleidsvoering lagere overheden.	45
3.5. Gedifferentieerd bestuurlijk beleid.	46
3.6. Samenvoeging.	46
3.7. Rol provincies in planprocedures.	46
Schema 1: Relevante kenmerken t.b.v. aanbevelingen	47
Schema 2: Varianten van departementen en VNG	49
Samenvatting	51

Bijlagen:

- A. Gehanteerde vragenlijst.
- B. Verslag van een onderzoek naar planprocedures van de lagere overheden.
- C. Vereniging van Nederlandse Gemeenten: Heroverweging van planprocedures waarbij gemeenten zijn betrokken.
- D. Grøsljst planprocedures.
- E. Checklist voor planprocedures.
- F. Samenstelling van de werkgroep.

Heroverweging Planprocedures Lagere Publiekrechtelijke Lichamen

I. Inleiding

1. Onderzoeksopdracht

Bij het besluit van de ministerraad van 22 april j.l., tot voortzetting van de heroverwegingsprocedure is als onderwerp 2 van heroverweging aangewezen "Planprocedures lagere publiekrechtelijke lichamen".

In de brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 april 1983 (zitting 1982-1983, 16625 nr. 59), is als omschrijving van het onderwerp het volgende opgenomen:

"Planprocedures lagere publiekrechtelijke lichamen

Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de kosten, zowel bij de rijksoverheid als bij de lagere overheid, die voortvloeien uit door het Rijk voorgeschreven planprocedures en daarmee verband houdende inspraakprocedures en toezichtvormen. Hierbij kan worden uitgegaan van de inventarisatie van bestuursinstrument die het departementen van Binnenlandse Zaken in 1982 heeft afgerond. Vooral de kosten die door de lagere overheid worden gedragen - "verborgen beleidskosten" in de zin van het rapport Regulering en Deregulering (HO-rapport nr .31) - zijn de laatste jaren sterk toegenomen en worden door de lagere overheden als een zware last ervaren.

Buiten beschouwing blijven de indirecte kosten die samenhangen met specifieke uitkeringen (deze zijn afdoende onderzocht in het rapport "Financiële Verhoudingen" uit de tweede Heroverwegingsronde"). De mogelijkheden tot het beperken van de in het onderzoek betrokken kosten worden verkend. Hierbij kan worden voortgebouwd op de werkzaamheden ter zake van de sanering van bestuursinstrumenten die zijn verricht in het kader van de voorbereiding van de voorlopige regeringsvoornemens met betrekking tot het Decentralisatieplan. Deze mogelijkheden kunnen bestaan in het afschaffen, vervangen of vereenvoudigen van de toegepaste bestuursinstrumenten. Voor wat betreft de planprocedures op het gebied van welzijn dienen de werkzaamheden van de heroverwegingswerkgroep te worden afgestemd met die van de Interdepartementale Stuurgroep Invoering Kaderwet. Ook dient, waar nodig, afstemming plaats te vinden met werkzaamheden die in het kader van dereguleringsprojecten worden ondernomen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal bij het onderzoek worden betrokken".

Gezien het grote aantal planprocedures waarbij provincies zijn betrokken is, naast de VNG, het Interprovinciaal Overleg Bestuurlijke Organisatie (IPO/BO), uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep.

Beide instellingen hebben de uitnodigingen aanvaard op grond van de bij hen aanwezige deskundigheid. Deze participatie laat onverlet de eigen verantwoordelijkheid van beide organisaties en hun respectievelijke achterbannen ten aanzien van de uiteindelijke oordeelsvorming over dit rapport.

2. Voorgeschiedenis

Sinds enige jaren staan de indirecte en verborgen beleidskosten van het binnenlands bestuur in de belangstelling. Het gaat hierbij niet om de kosten van voorzieningen, maar om de kosten die procedures meebrengen om de voorzieningen tot stand te brengen.

Lagere overheden hebben van oudsher onder de naam apparaatskosten aandacht gevraagd voor deze kosten. In vele gevallen kregen zij te maken met verhoogde apparaatskosten tengevolge van wetten en anderszins geuite rijkswensen waarvoor van rijkswege geen (adequate) vergoeding werd verstrekt, terwijl de rijksoverheid wel een adequate beleidsvoering verlangde. In dit verband is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) herhaalde malen aangedrongen op een deregulering m.b.t. door het Rijk aan lagere overheden voorgeschreven regels. Deregulering kan bij lagere overheden tot kostenbesparingen leiden en tot vergroting van de vrije beleidsruimte.

Besparingen in de sfeer van de indirecte kosten hebben het belangrijke voordeel dat hierdoor de voorzieningen zelf niet worden aangetast.

In de twee voorgaande heroverwegingstronden hebben de indirecte kosten van het binnenlands bestuur ruime aandacht gekregen, te weten in de rapporten "Heroverweging Binnenlands Bestuur" (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16625 nr. 7) en "Heroverweging Financiële Verhouding Rijk/Lagere overheden" (Tweede Kamer, 1981-1982, 16625 nr. 41). In dit laatste rapport stonden de kosten verbonden aan de allocatie van middelen van Rijk naar Lagere overheden (specifieke uitkeringen) centraal.

In het heroverwegingsrapport Binnenlands Bestuur werd onder andere aandacht geschonken aan de kosten verbonden aan planning. In dit rapport waren schattingen opgenomen ten aanzien van de plankosten bij provincies: + fl. 100 mln., waarvan + 50 mln. door het Rijk geïnduceerd; bij gemeenten: + fl. 240 mln. waarvan fl. 150 mln. aan het Rijk werd toegeschreven. Het betrof hier niet alleen van rijkswege voorgeschreven planfiguren, maar ook autonoom ondernomen planning. Bij deze berekeningen waren niet opgenomen de kosten van toezicht bij door het Rijk voorgeschreven planfiguren. Kosten ten gevolge van bezwaar- en beroepsprocedures waren eveneens niet gecalculeerd.

Hoewel het voorgaande rapport onder voorbehoud enig inzicht verschaftte in de kosten van planning bij lagere overheid, was dit beeld verre van compleet. Om tot besparingen te kunnen komen is een diepergaand inzicht in planprocedures in het algemeen en in afzonderlijke planprocedures in het bijzonder noodzakelijk, althans voor zover het om van rijkswege verlangde planprocedures gaat. Naast de kostenaspecten dient bij de concretisering van besparingsmogelijkheden een afweging tegen de voordelen van een planningsprocedure plaats te vinden.

3. Enige opmerkingen over het onderzoek

De centrale taakopdracht zoals deze geldt voor alle heroverwegingswerkgroepen schrijft o.a. een afbakening voor van het beleidsterrein in termen van collectieve uitgaven (begrotingsposten) op rijksniveau. De aard van het onderwerp - de zogenaamde indirecte en verborgen beleidskosten - heeft met zich mee gebracht dat de analyse zich niet kon richten op begrotingsposten.

De kosten van planprocedures zijn immers tot nu toe niet of nauwelijks gerelateerd aan bepaalde begrotingsposten. Slechts in enkele gevallen stelt het rijk expliciet middelen beschikbaar aan lagere overheden om de planning op bepaalde terreinen mogelijk te maken. Belangrijker is evenwel dat onderhavig onderzoek er op gericht is om m.b.v. afschaffen, vervangen of vereenvoudigen van voorgeschreven planprocedures en toezichtvormen de hiermede gemoeide kosten te verminderen. Het onderwerp vertoont als zodanig nauwe verwant-

schap met deregulering. De te realiseren kostenbesparing wordt m.a.w. niet gezocht in begrotingsposten c.q. beoogde voorzieningen van het beleid, maar in de gehanteerde procedures.

Het gaat hierbij om de verticale planrelaties die van rijkswege worden geïndiceerd. Het betreft hier de volgende typen:

- rijk en gemeenten;
- rijk en provincies;
- rijk en gemeenten (en waterschappen) via provincies.

In hoofdstuk 2 wordt hiertoe de opzet van het onderzoek geschetst en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten. Op basis van het daarin ontwikkelde analysekader heeft per planprocedure enquetering bij departementen plaatsgevonden met behulp van een vragenlijst. De enquêtes zijn door het Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoeksbureau (SGB0) verwerkt. De resultaten van de enquetering zijn in een afzonderlijke bijlage bij dit rapport opgenomen.

Dit SGB0-rapport is gebruikt ten behoeve van de hoofdstukken 3 en 4.

Tevens als bijlage is opgenomen de schriftelijke bijdrage in de heroverwegingswerkgroep van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, betreffende knelpunten, aanbevelingen en kosten m.b.t. een zestiental planprocedures. Ook dit heeft als basis gediend voor de hoofdstukken 3 en 4 van het rapport.

Het onderzoeksverslag en de VNG-rapportage vormen derhalve een onderdeel van het rapport, waarbij het grondmateriaal zo volledig mogelijk is gepresenteerd.

Helaas is het niet mogelijk gebleken om van de kant van de provincies eenzelfde bijdrage te verkrijgen als van de kant van de gemeenten.

Het ontbreken van informatie over provinciale planprocedures en de rol van provincies in planprocedures, is een ernstige lacune in het voorliggende rapport.

De voorgenomen discussie op basis van een driesporige aanpak d.m.v. informatie van departementen, provincies en gemeenten heeft onder andere daardoor niet kunnen plaatsvinden.

Naast het ontbreken van informatie van de kant van de provincies hebben ook andere factoren er toe bijgedragen dat dit rapport primair moet worden gezien als een verkennende studie van kosten verbonden aan planprocedures.

Op de eerste plaats hebben complexiteit en het grote aantal te onderzoeken planprocedures (45 procedures) het niet mogelijk gemaakt om in het gegeven tijdsbestek tot diepgaande analyses van de voor- en nadelen per procedure te komen. In wezen had de werkgroep, gezien de verscheidenheid van procedures, te maken met enkele tientallen onderzoeken in plaats van één.

Op de tweede plaats heeft het de werkgroep parten gespeeld dat het inzicht in de indirecte kosten van het overheidshandelen nog zeer summier is. Dit geldt nog in het bijzonder voor voorgenomen beleid. Om een integraal beeld van de kosten, zowel voor het Rijk, als de lagere overheden en voor derden te verkrijgen, zouden 45 afzonderlijke gespecialiseerde onderzoeken, noodzakelijk zijn geweest. De werkgroep is er niet in geslaagd dit integrale beeld te verwerven. Dit heeft eveneens als consequentie, dat voor de aangedragen varianten per procedure geen kwantitatief inzicht is verkregen in de kostenbesparingen.

Op basis van het verzamelde materiaal heeft de werkgroep niettemin een aantal analyses uitgevoerd en aanbevelingen geformuleerd die een goede basis vormen om op korte termijn via gericht onderzoek tot kostenbesparingen te komen.

4. Indeling van het rapport

Naast deze inleiding bevat dit rapport drie hoofdstukken. In hoofdstuk II worden de aanpak van het onderzoek, de gevolgde werkwijze en de daaraan ten grondslag liggende ideeën beschreven. Hoofdstuk III bevat de bevindingen van het onderzoek, op basis van het door het SGBO opgestelde verslag van de enquête bij departementen, en op basis van de bijdrage van de VNG. Dit is aangevuld met enig secundair materiaal, voornamelijk betreffende de provincies.

In hoofdstuk IV zijn opgenomen de conclusies en aanbevelingen. De aanbevelingen zijn overzichtelijk gemaakt doordat deze in tabelvorm zijn gekoppeld aan de relevante procedures. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een overzichtstabel van alle door de departementen en de VNG voorgestelde varianten.

De bijlagen bevatten het grondmateriaal, te weten het onderzoeksverslag van het SGBO en het VNG-rapport.

II. Opzet van het onderzoek

1. Onderzoeksvragen

Voor de werkgroep stond centraal de problematiek van de kosten verbonden aan planprocedures. Deze kosten hebben geen betrekking op de kosten van de (geplande) voorzieningen, maar op de kosten die gemoeid zijn met de procedures die gehanteerd moeten worden om tot planning van die voorzieningen te komen.

Deze kosten doen zich voor bij het Rijk, de lagere overheden en derden (zoals gesubsidieerde instellingen, bedrijfsleven en particulieren).

De werkzaamheden waren gericht op het beantwoorden van de twee vragen zoals die zijn weergegeven in de onderzoeksopdracht en een derde hiervan afgeleide vraag:

1. Het in kaart brengen van de kosten zowel bij de rijksoverheid als bij de lagere overheid die voortvloeien uit door het rijk voorgeschreven planprocedures en daarmee verband houdende inspraakprocedures en toezichtvormen.
2. Het verkennen van de mogelijkheden tot het beperken van de in het onderzoek betrokken kosten. Deze mogelijkheden kunnen bestaan in het afschaffen, vervangen of vereenvoudigen van de toegepaste bestuursinstrumenten.

Voor wat betreft het laatste is er vanuit gegaan dat het beperken van de kosten gerealiseerd kan worden onder handhaving van de doelstellingen van de planprocedures in kwestie. Waar dat niet mogelijk is, is aangegeven in welke zin de doelstellingen worden aangetast. Een en ander impliceerde een derde onderzoeksvraag, namelijk.

3. Het beschrijven van de doelstellingen van de planprocedures. Daaronder wordt ook begrepen het analyseren van de achtergronden van de procedures (t.w. waarom is gebruik gemaakt van het planningsinstrument en niet van andere instrumenten?).

In de navolgende paragraaf wordt nader ingegaan op deze onderzoeksvragen.

2. Afbakening

2.1. Onderzoeksubject: planprocedures

Gezien de gestelde problematiek zoals hierboven weergegeven gaat het om die planprocedures die van rijkswege worden voorgeschreven.

Hierbij passen de volgende kanttekeningen:

- In een aantal planprocedures geldt het imperatief dat lagere overheden dienen mee te werken aan de planprocedures ongeacht de voorkeur van die lagere overheden (gedacht kan worden aan de verplichting tot het maken van een bestemmingsplan voor het zg. buitengebied). Voor andere planprocedures geldt facultatief, dat, indien de lagere overheden beleid willen voeren op een terrein, zij door de hogere overheid gehouden kunnen worden een bepaalde procedure te volgen (bijvoorbeeld: een gemeente wil een bestemmingsplan maken voor een gebied binnen de bebouwde kom, in dat geval moet de procedure zoals vervat in de wet op de ruimtelijke ordening en het hierbij behorende besluit worden gevolgd.

De werkgroep heeft dergelijk facultatief voorgeschreven planprocedures ook tot zijn taakopdracht gerekend.

- Enkele planprocedures ontberen de kracht van een formele wet, feitelijk kan er grote betekenis vanuit gaan omdat zij hun betekenis ontleen aan b.v. een specifieke uitkering, een toezichtvorm etc. Dergelijke pseudo-wettelijke planprocedures heeft de werkgroep ook tot zijn taak gerekend (bijvoorbeeld wanneer een gemeente een verkeersinfrastructureel werk wil laten meefinanciëren door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kan de gemeente gehouden worden een verkeerscirculatieplan te maken).
- Met het oog op de gestelde problematiek - het inventariseren van de kosten van planprocedures - heeft de werkgroep gemeend zich niet te moeten beperken tot de bestaande planprocedures maar ook de voorgenomen planprocedures in beschouwing te moeten nemen.

- De werkgroep heeft mede conform het rapport "Inventarisatie Bestuursinstrumenten"¹⁾ behalve meerjarige plannen en programma's, ook (periodieke) rapportages over gevoerd beleid e.d. tot het begrip plan gerekend. Hoewel voor de laatste twee categorieën veelal eenvoudige planrelaties tussen de overheden bestaan, kunnen de voorschriften omtrent inrichting van programma en rapportage de lagere overheden voor hoge kosten plaatsen.

2.2. Het begrip plan

Met inachtneming van bovenstaande laat het begrip plan zich dan als volgt omschrijven: een plan betreft een bij of krachtens de wet dan wel anderszins²⁾ van rijkswege verlangd document vastgesteld door lagere overheden waarin een beschrijving is weergegeven van het te voeren of gevoerde beleid door deze lagere overheden op korte, middellange of lange termijn terzake van een of meerdere beleidsterreinen resp. onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen resp. daartussen.

2.3. Het begrip planprocedure

Gezien de omschrijving van de onderzoekstaak van de werkgroep, weergegeven in hoofdstuk 1, paragraaf 1 gaat het niet om kosten van de voorzieningen die men met behulp van een plan beoogt resp. heeft beoogd te realiseren, alswel om de kosten die gemeoid zijn met het in acht nemen van de procedurele voorschriften terzake. Het gaat derhalve om een stelsel van aanwijzingen aan lagere overheden op welke wijze een plan tot stand moet worden gebracht.

Tot deze aanwijzingen kunnen worden gerekend: inspraakvoorschriften, termijnen, bezwaar- en beroepsprocedures, onderzoeksvoorschriften, vooroverleg met andere overheden, goedkeuringsbepalingen, het (zich laten) adviseren door gedeconcentreerde diensten, voorschriften hoe en welke belangen in acht genomen moeten worden enzovoort.

1) Rapport Inventarisatie Bestuursinstrumenten, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1982.

2) Te denken valt aan amvb's, ministeriele verordeningen, richtlijnen, circulaires, nota's e.d..

2.4. Inventarisatie

Met behulp van bovenstaande begripsbepalingen en het rapport "Inventarisatie Bestuursinstrumenten"¹⁾ heeft de werkgroep een tentatieve lijst van ongeveer 60 planfiguren vastgesteld. Deze lijst is als bijlage (D), bijgevoegd. De werkgroep is zich ervan bewust dat, mede gezien de diffuusheid van de definitie van een plan, een aantal planprocedures wellicht over het hoofd is gezien. De op deze lijst genoemde planfiguren vormden het uitgangspunt voor het in kaart brengen van de kosten die gemoeld zijn met het in acht nemen van de procedurele voorschriften die gelden voor deze planfiguren. Een aantal van de aangewezen planfiguren is niet nader onderzocht. Een belangrijk deel hiervan betreffen de planprocedures die hun betekenis ontleenen aan specifieke uitkeringen. Een deel daarvan is niet nader onderzocht omdat op het moment van de studie voornemens bestonden om deze uitkeringen te saneren (in het bijzonder die op het terrein van de stadsvernieuwing) resp. onvoldoende duidelijkheid bestond omtrent het voortbestaan van de planprocedures (in het bijzonder geldt dit voor het welzijnsterrein). In de bijlage is aangegeven welke procedures niet zijn onderzocht.

3. Plankosten

3.1. Categoriën van kosten

Enigszins naar analogie van het gestelde in het rapport van de Heroverwegingswerkgroep Wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling²⁾, zijn de kosten van planprocedure voorschriften in drie groepen te onderscheiden:

1. kosten van uitvoering en handhaving van de procedurevoorschriften;
2. kosten van inachtneming van planprocedures;
3. kosten van derden.

¹⁾ Rapport Inventarisatie Bestuursinstrumenten, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1982.

²⁾ Rapport Wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, nr.16 625.

De kosten uit de eerste categorie moeten worden toegerekend aan de overheid die de procedurevoorschriften uitvaardigd. Tot die kosten worden de personele en daarmee verbonden kosten van die overheid gerekend - uitgezonderd de politieke organen - die geheel of ten dele zijn belast met:

- a. de voorbereiding van besluiten tot vaststelling of wijzigingen van de procedurevoorschriften
- b. de uitvoering van de voorschriften (ambtelijke adviescolleges, gedeconcentreerde rijksdiensten, voorlichting, overleg, planbeoordeling)
- c. toezicht op naleving van de betrokken voorschriften (advies, bezwaar/beroepsprocedures)
- d. beslissing in geval van geschillen.

De kosten uit de tweede categorie moeten worden toegerekend aan de lagere overheden die met in achtneming van de planprocedures beleid voeren. Anders dan het in deze paragraaf eerder genoemde rapport worden de zg. materiële kosten, dit zijn de kosten van voorzieningen waarop de planvorming betrekking heeft, niet tot de inachtnemingskosten gerekend. Voorop staan immers de procedurele kosten. Tot deze kosten van lagere overheden kunnen gerekend worden:

- a. de personele en daarmee verbonden kosten van delen van het betrokken overheidsapparaat die geheel of ten dele zijn belast met procedurele taken;
- b. de (Kapitaal)kosten die de lagere overheden moeten maken ten gevolge van vertraging in het besluitvormingsproces of in de totstandkoming van de voorzieningen;
- c. kosten van toezicht en inspraak en andere vormen van overleg met derden (particulieren, particulier initiatief, bedrijfsleven).

Tot de derde categorie kosten moeten de kosten worden gerekend van derden (particulieren, particulier initiatief, bedrijfsleven). De kostencategoriën komen over het algemeen overeen met die van de lagere overheden.

3.2. Planmodel

Aan de hand van deze globale kostencategorieïndeling heeft de werkgroep een fictief planmodel ontwikkeld waarin zoveel mogelijk alle denkbare stappen zijn aangegeven welke kunnen gelden bij voorschriften. Het doel van dit model is niet anders dan inzichtelijk te maken waar mogelijk kostenveroorzakende voorschriften schuil gaan. Op basis van dit model zijn onderdelen van de vragenlijst ontwikkeld (zie paragraaf 6; de vragenlijst is als bijlage (A) bijgevoegd).

Ter informatie wordt het model hieronder weergegeven:

Het planningsproces loopt van 'beneden' (de lagere overheden) naar 'boven' (de hogere overheden). Verondersteld is dat de lagere overheden "het plan" voorbereiden, vaststellen en uitvoeren, terwijl de betrokkenheid van de hogere overheden erin is gelegen "het plan" te beoordelen. De beoordeling kan zonodig vooraf gaan door een daarop gericht vooroverleg tussen de lagere en hogere overheden. Voorts is aangenomen dat "derden" ook bij het planningsproces zijn betrokken. Tot het moment van vaststelling van het plan door lagere overheden wordt die betrokkenheid aangeduid met het begrip inspraak; na vaststelling wordt gesproken van betrokkenheid in termen van bezwaar- en beroepsprocedure. Aangenomen is dat deze procedure nog doorloopt na de boordeling door hogere overheden. Tenslotte is aangenomen dat de uitvoering van het plan van start gaat nadat de bezwaar- en beroepsprocedures zijn afgerond. Op die uitvoering kan toezicht vanwege hogere overheden worden uitgeoefend. Bij repressief toezicht vindt dit toezicht plaats na de uitvoeringsfase.

In schema ziet het planningproces er als volgt uit:

FICTIEF PLANMODEL			
Betrokkenen			
Fase van besluitvorming in de tijd	Lagere overheid	Hogere overheid	Belanghebbende
	Vorbereiding	Vooroverleg	Inspraak
	Vaststelling		
		Beoordeling	Bezwaar- en <u>beroepsprocedure</u>
	Uitvoering	Toezicht op uitvoering	

3.3. Toerekening van kosten van planprocedures

Een van de moeilijkste problemen bij de toerekening van planprocedurekosten betreft de vraag of deze kosten ook zouden zijn gemaakt wanneer de planprocedures achterwege zouden zijn gebleven. In een aantal gevallen zal het zo zijn dat in geval van afwezigheid van rijksvoorschriften de lagere overheden toch genoodzaakt zouden zijn geweest om tot enige planvorming en de daarbij behorende interne procedures

te geraken. Gedacht kan worden aan die planfiguren die in enige vorm reeds bestonden voordat de rijksoverheid terzake voorschriften uitvaardigde. Eveneens kan worden gedacht aan planfiguren die weliswaar op instigatie van de rijksoverheid door de lagere overheden worden gehanteerd, doch vooral de beleidsvoering van lagere overheden zelf beogen te stimuleren en als zodanig ook door deze lagere overheden worden beschouwd. In dergelijke gevallen zouden de kosten van planprocedures voorzover die drukken op lagere overheden niet mogen worden toegerekend aan de rijksvoorschriften.

In het kader van de toerekening vormen de specifieke uitkeringen een bijzonder probleem. In de taakomschrijving wordt gesteld dat "buiten beschouwing blijven de indirecte kosten die samenhangen met specifieke uitkeringen", aangezien deze "afdoende zijn onderzocht" in het rapport "Financiële Verhoudingen" uit de tweede Heroverwegingsronde. Blijkens het onderliggende enquêteformulier van dat rapport zijn slechts die kosten geïnventariseerd die verband houden met de bekostigingswijze. Planvoorschriften vallen buiten het begrip bekostigingswijze. Dit impliceert dat planprocedures die in relatie staan tot specifieke uitkeringen alsnog geïnventariseerd dienen te worden. Voor de afweging van kostentoerekening zou kunnen worden uitgegaan van de volgende benadering: wat zou er gebeuren met de planprocedures indien de daaraan verbonden specifieke uitkeringen niet zouden bestaan. Het moet niet uitgesloten worden geacht dat een aantal planprocedures dan hun betekenis verliezen eenvoudig omdat die procedures erop gericht waren om de hogere overheid in staat te stellen een allocatie van financiële middelen te bewerkstelligen.

In zo'n geval dienen (delen van) de planprocedurekosten alsnog toegerekend te worden aan de zg. indirecte kosten van specifieke uitkeringen. In andere gevallen kan het zo zijn dat specifieke uitkeringen ertoe strekken om de lagere overheden - bij gebrek aan formele regelgeving - in een planmatig gareel te krijgen. In

die gevallen zouden de indirecte kosten geheel moeten worden toegerekend aan de planprocedures. In de eerste casus kan men spreken van een financieel-technische achtergrond van de planprocedures; in het tweede geval van een beleidsinstrumentele achtergrond van planprocedures.

4. Analyse van doelstellingen en achtergronden

Zoals in paragraaf 1. is gesteld, is met het oog op het ontwikkelen van kostenvarianten gekeken naar de doelstellingen van de planprocedures.

In dit verband is in het onderzoek de vraag betrokken waarom de doelstellingen van de procedure niet op andere wijze kunnen worden gerealiseerd via Gemeentewet/Provinciewet, "normerende" wetgeving, delegatie (decentralisatie) aan lagere overheden of andere aanverwante planprocedures (zie verder paragraaf 5).

De werkgroep heeft de volgende denkbare doelstellingen onderscheiden:

- a) planvorming bevordert systematische beleidsvorming op één overheidsniveau;
- b) planvorming maakt het beleid voorspelbaar voor derden en kan onder bepaalde omstandigheden ook rechtsbescherming bieden;
- c) planvorming kan wenselijk zijn voor institutionalisering van inspraak;
- d) planvorming kan gericht zijn op het veilig stellen van specifieke belangen;
- e) planvorming vormt een instrument voor beleidscoördinatie tussen overheden op één niveau;
- f) planvorming biedt een informatiebron voor het rijk;
- g) planvorming maakt toezicht en bijsturing door hogere overheden in een vroeg stadium mogelijk waardoor de afstemming en coördinatie van beleid tussen hogere en lagere overheden beter gerealiseerd kan worden;
- h) planvorming kan een hulpmiddel zijn voor de allocatie van rijksmiddelen en/of voorzieningen;
- i) planvorming kan voortspruiten uit de behoefte om tot kostenbeheersing te komen;
- j) in sommige gevallen is planvorming vereist vanwege internationale verplichting.

De doelstellingen a) t/m e) kunnen worden aangeduid als horizontale doelstellingen. Zij raken in de eerste plaats de beleidsvoering van de lagere overheden zelf. De doelstellingen f) t/m j) zijn vooral in verticale zin van betekenis. Dit wil zeggen dat zij voornamelijk betrekking hebben op de beleidsvoering tussen lagere en hogere overheden. Het aldus aangebrachte - overigens tentatieve - onderscheid is van belang voor de ontwikkeling van de diverse varianten voor planprocedures.

De werkgroep heeft overwogen dat behalve deze doelstellingen ook nog achterliggende motieven een rol spelen. De sterke opgang van de planningspraktijk in het afgelopen decennium zal mede kunnen worden verklaard uit een zekere vertrouwdeheid met het instrument planning, bureaucratisch gedrag, het optreden van belangengroepen en een zeker overtuiging dat de samenleving stuurbaar is vanuit een centraal punt. De werkgroep heeft de verantwoordelijke departementen gevraagd om aan deze motieven aandacht te besteden.

5. Varianten voor planprocedures

Bij het ontwikkelen van varianten ten aanzien van planprocedures moest kostenbesparing voor op te staan. De kostenbesparing diende in beginsel gerealiseerd te worden onder handhaving van de beoogde beleidsdoelstellingen. Waar dat niet mogelijk was, moest worden aangegeven in welke zin de besparing tot een aantasting van het beleid leidt en daarmee de beoogde baten van het beleid aantasten. Bij de variantenontwikkeling kwam tevens de vraag aan de orde naar nieuwe indirecte kosten en welke instanties resp. derden die kosten zouden moeten dragen. Gedacht moet worden aan het volgende: Het beperken van de fase van de rechtsbescherming kan tot gevolg hebben dat de inspraakfase in dezelfde procedures wordt verzwakt; het beperken van het vooroverleg kan tot een verzwaring van de beoordelingsfase leiden; een beperking van de ene procedure kan echter ook een verzwaring van andere planprocedures bewerkstelligen.

De te analyseren alternatieven zijn met de volgende trefwoorden aangeduid:

1. vereenvoudigen van planprocedures
2. samenvoegen van planprocedures
3. afschaffen van planprocedures en vervangen door "ordenende" of normerende wetgeving
4. afschaffen van planprocedures en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden.

Ad1 Bij vereenvoudiging is onder andere gedacht aan:

- beperken van het aantal overheidsbetrokkenen
- beperken van het aantal voorschriften met betrekking tot particuliere betrokkenen
- synchronisatie van termijnen en frequenties van verschillende planvormen
- beperken van de toezichtsbepalingen
- beperken van inhoudelijke en onderzoeksvoorschriften.

Ad2 Bij samenvoeging is onder andere gedacht aan:

- samenvoeging van planfiguren die dezelfde doelgroep beogen te bereiken
- nauw met elkaar samenhangende planfiguren onder één planfiguur brengen

Ad3 Een aantal planfiguren beoogt vooraf te toetsen of lagere overheden in voldoende mate aandacht besteden aan bepaalde gewenste voorzieningen en aspecten. Het garanderen kan ook op andere wijze geschieden zoals:

- in de gemeentewet wordt bepaald dat gemeenten een inspraakverordening moet maken.
- het voorschrijven bij wet dat lagere overheden gehouden zijn bepaalde voorzieningen te treffen, terwijl de controle hierop - zo die al wenselijk is - geschiedt via andere instrumenten dan planbeoordeling, bijvoorbeeld via het begrotingstoezicht van hogere overheden op lagere overheden.

Ad4 Dit alternatief is aangeduid als de decentralisatievariant.

6. Uitwerking van het onderzoek

De onderzoeksvragen zijn in samenwerking met het SGB uitgewerkt in een vragenlijst (zie bijlage A). In hoofdlijnen bevat de vragenlijst vragen ten aanzien van:

- beschrijving van doelstellingen, achtergronden en motieven
- beschrijving van mogelijke kostendragers aan de hand van het fictieve planmodel (inspraak, vooroverleg, onderzoek, planbeoordeling, rechtsbescherming);
- kosten-indicatie van die onderdelen die kosten bij overheden en derden veroorzaken (planbeoordeling, vooroverleg, uitvoeringen van richtlijnen, rechtsbescherming); bij voorgenomen procedures een indicatie van de te verwachten kosten;
- ontwikkelen van varianten die tot kostenbesparing kunnen leiden, met inachtneming van de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Deze vragenlijst is gehanteerd bij het onderzoek op departementaal niveau van de geïnventariseerde planprocedures. De vertegenwoordigers van IPO/BO en VNG is verzocht de door lagere overheden ondervonden knelpunten bij planprocedures te inventariseren en kosten bij lagere overheden zoveel mogelijk aan te geven.

7.3. Coördinatie met andere werkgroepen

Teneinde dubbel werk te voorkomen heeft de werkgroep contacten gelegd en overleg gevoerd met de Commissie Vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, de Interdepartementale Stuurgroep Invoering Kaderwet (ISIK), de werkgroep Deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (DROM) en de werkgroep Heroverweging Beroepsprocedures. De coördinatie werd versterkt doordat enkele leden van de werkgroep betrokken waren bij werkzaamheden in deze andere verbanden.

Hoofdstuk 3: Bevindingen

1. Inleiding

In onderstaande hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de door de werkgroep verzamelde gegevens. De gegevens zijn integraal opgenomen in het SGB0-verslag en de VNG-rapportage.

Gegevens van provinciale zijde ontbreken. De werkgroep heeft, om in deze leemte te voorzien, getracht op grond van secundair materiaal alsnog een beeld te krijgen van de kosten van provincies.

2. Algemeen beeld van planprocedures

De 45 onderzochte planprocedures komen in overwegende mate voor verantwoording van de volgende ministeries

- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (15);
- Verkeer en Waterstaat (10);
- Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (8);
- Landbouw en Visserij (6).

De overige ministeries kennen voorzover bekend in het geheel geen (1) of slechts enkele procedures (2). Voor een deel spruit dit voort uit het feit dat deze ministeries voor de door hen te behartigen taken niet of nauwelijks de lagere overheden inschakelen dan wel deze inschakeling op andere wijze dan via planning vorm hebben gegeven.

Het lijkt onmiskenbaar te zijn, dat waar lagere overheden, via in bijna alle gevallen wettelijk verplichte planprocedures, worden ingeschakeld om bepaalde taken te behartigen, dit samengaat met andere (rijks)instrumenten als specifieke uitkeringen, gedeconcentreerde rijksdiensten, toezicht en dergelijke. De VNG constateert bovendien in haar als bijlage opgenomen rapport in een enkel geval het bestaan van normerende wetgeving naast planprocedures waardoor het nut van de planprocedure betwijfeld kan worden. Dit duidt op de mogelijkheid van een zekere "overkill" in het bestuursinstrumentarium. Uit het onderzoek komt voorts naar voren dat er een groot aantal planprocedures bestaat voor beleidsterreinen die nauw met elkaar samenhangen. Die samenhang komt tot uitdrukking in een groot aantal verwijzingen naar andere planprocedures. Slechts weinig plannen staan dan ook op zichzelf. In enkele gevallen bestaan voornemens om deze opstapeling van procedures te saneren.

Beeldbepalend lijkt echter de neiging om voor de verschillende - overigens samenhangende - taken telkens nieuwe planprocedures te introduceren.

- 1) Algemene Zaken, Financiën, Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken
- 2) Binnenlandse Zaken 3; Onderwijs en Wetenschappen 3.

Opmerkelijk daarbij is dat de plannende rol van de provincie niet alleen al relatief groot is, gezien het aantal provinciale planverplichtingen tegenover de gemeentelijke verplichtingen, maar ook dat deze plannende rol, als alle voorgenomen provinciale planprocedures in werking zullen treden, nog aanzienlijk zal worden uitgebreid. Deze (toekomstige) taakverzwaring zal zich vooral doen gelden op het terrein van milieuhygiëne (het gaat om 12 planprocedures). Een sterkere rol van de provincie komt ook tot uiting op het terrein dat wordt bestreken door het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Dit alles neemt niet weg dat voor ruim de helft van de onderzochte planprocedures deregulering wordt overwogen, waarbij het accent lijkt te liggen op de provinciale planverplichtingen. De dereguleringsvarianten worden vooral overwogen op de beleidsterreinen die bestreken worden door het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De relatief sterke rol voor de provincies in bepaalde beleidssectoren kan duiden op een zekere planningscultuur in bepaalde beleidsterreinen.

Het bestaan van dergelijke culturen komt ook op andere wijze naar voren. Zo blijkt er een relatie te bestaan tussen de motieven die worden aangevoerd voor de verschillende planprocedures en het ministerie dat verantwoordelijk is voor die planprocedures. Nadrukkelijk komt een departementale planningscultuur naar voren in de structuur van een planprocedure.

Die "departementale cultuur" lijkt zich ook te uiten in de wijze van financieren van zowel plankosten als van de voorzieningen.

Los van deze redelijk herkenbare planningsculturen per departement is er een zeker grondpatroon te herkennen in alle planprocedures: voor de gemeentelijke plannen geldt vaker een beoordeling door een hogere overheid dan voor provinciale plannen. De relevante voorschriften betreffende vooral de lagere overheden en in het bijzonder voor wat betreft de voorbereiding- en vaststellingsfase van de plannen.

De procedureduur ligt gemiddeld tussen de 1 en 2 jaar, waarbij de indruk bestaat dat gemeentelijke procedures gemiddeld iets korter duren dan de provinciale (extreem lange procedures zijn hierbij buiten beschouwing gelaten). In twee derde van de onderzochte planprocedures worden (bijna) alle in hoofdstuk 2 onderscheiden fasen doorlopen.

Dat betekent niet alleen dat deze procedures een nogal ingewikkelde gang maken langs de verschillende bestuurlijke niveaus, maar ook dat er daardoor veel betrokkenen zijn bij de gehele procedures.

De verwachting is daarom dat de meeste planprocedures relatief langdurig en kostbaar zijn.

De globale overeenkomsten van planprocedures nemen niet weg dat de zwaarte van de verschillende procedures nogal wisselend is, althans voorzover die te bepalen is aan de hand van herzieningstermijnen, wijze van herziening en het aantal plannen dat de lagere overheden per procedure moeten maken. Opvallend is met name de sterk uiteenlopende geldigheidsduur van de verschillende plannen.

Zoals hierboven reeds is gesteld doorloopt twee/derde van de onderzochte planprocedures (bijna) alle onderscheiden fasen.

Inhoudelijk wordt deze verticale gerichtheid onderstreept door de constatering in het SGB0-onderzoeksverslag dat blijkens de beschrijvingen

van doelstellingen en motieven driekwart van de procedures erop gericht is de hogere overheid in staat te stellen kennis te nemen van hetgeen de lagere overheden "van plan" zijn.

Dat wil zeggen dat de planvoorschriften gericht zijn op het verschaffen van informatie van lagere overheden aan hogere overheden respectievelijk erop gericht zijn om via plannen van lagere overheden afstemming en coördinatie te bewerkstelligen van het beleid tussen overheden. ¹⁾ Een enkele keer worden internationale verplichtingen als motief genoemd.

Waar het informatiemotief wordt opgevoerd geldt dit motief veelal om informatie te krijgen ten einde de allocatie van middelen en/of voorzieningen mogelijk te maken.

De grens met het afstemmings- en coördinatie-motief is niet altijd scherp te trekken. In een aantal gevallen gaat het bij dit laatste motief namelijk om via afstemming en coördinatie van beleid tevens een inzicht te krijgen waar voorzieningen gerealiseerd moeten worden (bijvoorbeeld scholenbouwplanning, ambulancevervoer, woningbouw, ruimtelijke ordening).

Een kwart van de planprocedures heeft louter instrumentele betekenis voor de lagere overheid zelf.

Het gaat hier om planvoorschriften welke aanwijzingen bevatten aan lagere overheden op welke wijze zij vorm moeten geven aan het te voeren beleid.

Deze aanwijzingen kunnen in de meeste gevallen worden teruggevoerd tot een drietal motieven:

- a. het bevorderen van een systematische voorbereiding van de besluitvorming.
- b. het verschaffen van de mogelijkheid tot specifieke belangenbehartiging en inspraak
- c. inzichtelijk maken van derdenwerking van beleid en daaraan (dikwijls) gekoppeld het bieden van rechtsbescherming.

3. Kosten en kostenvarianten van planprocedures

In het voorafgaande is globaal een beeld geschetst van de totaliteit van de verschillende planprocedures.

In onderstaande paragraaf zal nader worden ingegaan op de twee belangrijkste onderzoeksvragen welke ten grondslag hebben gelegen aan de taakopdracht.

Het betreft in de eerste plaats de inventarisatie van kosten welke de verschillende overheden krachtens de planvoorschriften hebben te maken. In de tweede plaats gaat het om de inventarisatie van mogelijke kostenbesparende varianten.

Per overheidslaag zal hieronder nader op deze vragen worden ingegaan.

3.1 Departementen

Uitzonderingen daargelaten bestaat er bij departementen weinig kwantitatief inzicht in de "eigen" kosten en kostenaspecten van de planprocedures. Voor de kosten voor lagere overheden ontbreekt dat inzicht

¹⁾ In de enquêtes zijn de aangevoerde motieven veelal anders geformuleerd. Een groot aantal zijn terug te voeren tot genoemde twee.

vrijwel geheel. Hoewel dit tegen de achtergrond van de Comptabiliteitswet 1976 ⁽¹⁾ verbazing wekt zijn enige relativeringen hier op z'n plaats.

Eerst bij de meer recente wetten maakt men - veelal op basis van intensief onderzoek bij de uitvoerende instanties - ramingen van de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering. Het duidelijkst doet zich dit voor het op het terrein van de milieuwetgeving.

Van de andere wetgeving ontbreekt veelal ieder inzicht in de kosten ⁽²⁾. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door het feit dat er veelal geen functionarissen zijn die in het bijzonder belast zijn met planningstaken. Veeleer zijn dergelijke taken geïntegreerd in een breder takenpakket, waardoor een toerekening bemoeilijkt wordt. Dit wordt geïllustreerd door het intensieve onderzoek dat noodzakelijk is om inzicht te krijgen in de kosten van enkele milieuwetten ⁽³⁾.

Een andere oorzaak van het onvoldoende inzicht in de plankosten is gelegen in de omstandigheid dat de verschillende werkzaamheden over verschillende bureaus en gedeconcentreerde rijksdiensten zijn verspreid. Samenhangend met het feit dat deze bureaus en diensten betrokken zijn bij meerdere planprocedures en andere niet-planwerkzaamheden (toezicht op uitvoering van wetten, allocatie van specifieke uitkeringen), is het voor de departementen niet goed mogelijk gebleken binnen de beperkte tijd (nauwkeurige) schattingen van de kosten te maken.

De kostenvarianten vormen het tweede belangrijke aspect van het onderzoek. Hierbij valt als belangrijkste resultaat op dat, voorzover er door departementen varianten zijn aangegeven, vooral vereenvoudigen via het afschaffen van voorschriften voor onderzoeksverplichtingen, overleg, inspraak en rechtsbescherming naar voren komt. In het algemeen verwacht men hiervan kostenbesparingen voor de kostendragende overheid, terwijl de doelstellingen overeind kunnen blijven.

Een zeer geringe kostenbesparing verwacht men in het algemeen van de variant samenvoeging met andere planprocedures en/of andere bestuursinstrumenten. Niettemin verwacht men uit een oogpunt van doeleinden

⁽¹⁾ Artikel 15 lid 1 en 2 en toelichting

⁽²⁾ Van Veenen geeft overigens het volgende overzicht van het aantal rijksambtenaren in 1981 dat met de uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bezig is (exclusief ambtenaren belast met rechtspraak in R.O.-zaken, vooral bij de Raad van State).

Rijksplanologische dienst	316 formatieplaatsen
Rijksplanologische commissie	
Inspecties ruimtelijke ordening	
R.O.-ambtenaren op andere ministeries	- 100 formatieplaatsen

Van Veenen, wetgeving zonder prijskaartje, in Na gedane arbeid, Den Haag 1981.

⁽³⁾ Om inzicht te krijgen in deze kosten is door het ministerie van VROM voor het onderdeel milieuhygiëne een aantal studies verricht naar deze kosten. Genoemd kunnen worden: Onderzoek rijksbijdrage-regeling Wet inzake de Luchtverontreiniging en Onderzoek rijksbijdrage-regeling Afvalstoffenwet (beide uit 1983) en het onderzoek naar "Bemanning en apparatuur voor de uitvoering van de Wet Geluidhinder" (uit 1979/1980).

realisatie veel van deze variant: de doelstellingen zullen beter worden bereikt en er zal een betere afweging plaatsvinden.

Ten aanzien van de variant normerende wetgeving is het oordeel overwegend negatief aangezien men vreest voor een aantasting van de noodzakelijke flexibiliteit en de noodzakelijke differentiatiemogelijkheden. Het louter en alleen afschaffen van de planprocedures en de taakbehartiging overlaten aan de lagere overheden wordt gezien als een ernstige aantasting van de doelstellingen.

Uit het onderzoek komt wel een nieuwe variant naar voren: vermindering van de frequentie van de verplichte herziening respectievelijk verlenging van de geldingsduur van het plan. Aangetekend moet overigens worden dat met name de nieuwere planprocedures hogere frequenties kennen. Deze procedures zijn veelal allocatieinstrumenten.

De aanbevelingen die de departementen hebben gedaan laten de relaties tussen overheden derhalve grotendeels onverlet. In een aantal gevallen wordt voorgesteld een reductie in de planvoorschriften te realiseren door onderzoeksverplichtingen te laten vervallen danwel voorschriften met betrekking tot de invloedsuitoefening door derden te verminderen. In overwegende mate blijken er echter geen mogelijkheden te worden aangedragen om de verticale betekenis van de planvoorschriften te reduceren.

Van de aangedragen varianten worden geen becijferingen gegeven omtrent kostenreducties. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat inzicht ontbreekt in de kosten zelf.

3.2. Gemeenten

Van de 45 door departementen onderzochte planprocedures heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ten aanzien van 16 van deze procedures een benadering opgesteld van de kosten die gemeenten maken. Het gaat om de volgende plannen.

- Gemeentelijke meerjarenramingen*
- Gemeentelijk rampenplan
- Gemeentelijk rampenbestrijdingsplan*
- Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen (basisonderwijs)*
- Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen (speciaal onderwijs)*
- Gemeentelijk plan voor volwasseneneducatie*
- Gemeentelijk bestemmingsplan
- Gemeentelijk structuurplan
- Leefmilieuverordening*
- Gemeentelijk Indicatief Meerjarenprogramma
- Gemeentelijk verkeerscirculatieplan
- Kampeerplaatsenplan*
- Gemeentelijk plan/programma voor sociaal-cultureel werk
- Gemeentelijk plan openbare bibliotheekvoorzieningen
- Gemeentelijk plan voorzieningen gezondheidszorg*
- Gemeentelijk plan/programma emancipatie-activiteiten

* de met een * aangegeven planprocedures zijn nog niet ingevoerd.

Blijkens opgave van de VNG is het "duurste" plan het bestemmingsplan. Met dit planfiguur zijn meer dan 2500 mensjaren gemoeid (1). De overige planprocedures liggen qua kosten ver beneden dit aantal mensjaren.

De overige plannen kosten de gemeenten per procedure namelijk minder dan 1.000 mensjaren. De hiermede gemoeide kosten zijn in de meeste gevallen niet of onvoldoende gecompenseerd van rijkswege. De gegevens van de VNG kunnen als volgt worden samengevat.

	Minimum mensjaren variant	Maximum mensjaren variant
7 planprocedures 250 mensjaren	1750	1750
1 planprocedure 250-500 mensjaren	250	500
3 planprocedures 500-1000 mensjaren	1500	3000
1 planprocedure 2500 mensjaren	2500	2500
	+	+
1 mensjaar à f. 80.000 (incl. overhead) x 6000	6000	7750
	f. 480 mln.	f. 620 mln.

De VNG brengt de volgende alternatieven naar voren.

a) Af te schaffen respectievelijk niet in te voeren planverplichting:

- gemeentelijke meerjarenramingen
- gemeentelijk rampenplan o.g.v. ontwerp-rampenwet.
- verkeerscirculatieplan
- kampeerplaatsenplan
- plan openbare bibliotheekvoorzieningen

b) Vereenvoudigingen

- bestemmingsplan (:leefmilieuverordening)
- structuurplan
- indicatief meerjarenprogramma geluid
- plan voorzieningen gezondheidszorg
- plan en programma voor sociaal-cultureel werk
- plan en programma emancipatie-activiteiten.

Voor de overige planprocedures doet de VNG geen specifieke aanbevelingen.

De kostenbesparingen die met deze voorstellen kunnen worden gerealiseerd kwantificeert de VNG niet. Aangetekend moet worden dat een eventuele afschaffing niet leidt tot een 100% kostenbesparing, aangezien in een aantal gevallen de noodzaak van lokale planning zal blijven bestaan. Een deel van de kosten zal wegvallen vanwege de verwachting dat gemeenten een aantal plannen vereenvoudigen zal; een ander deel zal

(1) Uit een onderzoek dat door Van Veenen is gehouden onder een der-tiental friese gemeenten (inwoneraantal per 1 januari 1981; 278.369) kwam naar voren dat 98 1/4 ambtenaar is ingezet voor werkzaamheden ingevolge de voorschriften van de wet op de ruimtelijke ordening. Aan kosten van stedenbouwkundigen is ± f. 4 mln. gemaakt. Van Veenen berekent op grond van deze cijfers dat deze 13 gemeenten f. 42 per inwoner aan kosten maken. (peil 1980). Titel onderzoek: Wetgeving zonder prijskaartje, gepubliceerd in: Na gedane arbeid, Den Haag 1981

wegvallen omdat gemeenten niet meer genooddaakt zullen zijn contacten met hogere overheden te onderhouden 1).

3.3. Provincies

Omtrent de kosten van provincies ontbreken gegevens. Op grond van secundair materiaal zijn enige indicaties te geven.

Sector	Mensjaren	1983 kosten
- Provinciale planologische diensten	1112 ²⁾	f. 90 mln.
- Ruimtelijke ordening-ambtenaren werkzaam op griffies	250 ³⁾	f. 20 mln.
- Wet op de waterhuishouding		f. 5,5 mln. ⁴⁾
- Provinciale afvalstoffenplannen		f. 11,7 mln. ⁵⁾

x f. 80.000,-

Van de overige sectoren waarvoor planningsvoorschriften gelden is geen materiaal beschikbaar. Op basis van bijgevoegde tabel 1 kan worden vastgesteld dat de groei van de provinciale apparaten ten opzichte van 1974 (te weten 23,7%; in aantallen 3413) vooral heeft plaatsgevonden bij de PPD's en Griffies.

Op basis van tabel 2 kan worden vastgesteld dat de groei van het provinciale apparaat vooral gelegen is in de volgende sectoren:

- 1) Algemeen bestuur (+ landverdediging en rampschade),
- 2) Handel (+ nijverheid en middenstand),
- 3) Onderwijs (+ Wetenschappen, Cultuur en Recreatie),
- 4) Volksgezondheid (+ Milieuhygiëne)
- 5) Volkshuisvesting (+ Ruimtelijke Ordening).

Met uitzondering van de sector Algemeen bestuur lijkt het niet onaanvaardbaar deze groei in de sectoren gedeeltelijk toe te schrijven aan voorgenomen planvoorschriften. Immers, in het afgelopen decennium zijn de provincies vooral ingeschakeld op genoemde terreinen.

Vanwege de globale categorieën is het echter niet verantwoord een dergelijke uitsplitsing te maken.

Kostenvarianten zijn niet te geven wegens het ontbreken van provinciale opgaven ter zake.

- 1) In het Heroverwegingsrapport Binnenlands Bestuur (T.k. zitting 1980-1981, 16.625, nr. 7) is de schatting gemaakt dat gemeenten 2450 mensjaren "besteden" aan activiteiten welke nodig zijn vanwege het toezicht dat hogere overheden op hen uitoefenen.
- 2) Statistiek Werkzame Personen, in Sociale Maandstatistiek, CBS, april '83.
- 3) Schatting gebaseerd op Heroverwegingsrapport Binnenlands Bestuur, Tweede Kamer, 1980-1981, 16.625, nr. 7, bijlage 2)
- 4) Opgave van Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- 5) Opgave van Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne.

3.4. Conclusie

Concluderend komt het beeld naar voren dat de departementen niet of nauwelijks enig inzicht kunnen geven in de kosten die gemoeid zijn met planprocedures. Voor enkele nieuwe planprocedures bestaat enig inzicht. Bij de gemeenten zelf bestaat een zeer globaal inzicht in de kosten. In hoeverre de provincies enig beeld hebben van de kosten is niet bekend.

Tabel 1 Provinciepersoneel, landelijke totalen, gesplitst naar sectoren

Jaar	1	ind	gp.	2	ind	gp.	3	ind	gp.	4	ind	gp.	5	ind	gd.	6	ind	gp.	7	ind	gp.	8	ind	gp.
1974	14417	100	-	8552	100	-	7819	100	-	5064	100	-	733	100	-	2755	100	-	1764	100	-	2895	100	-
1975	14864	103,1	3,1	8959	104,8	4,8	8141	104,1	4,1	5240	103,5	3,5	818	111,6	11,6	2901	105,3	5,3	1775	100,6	0,6	3040	105,0	5,0
1976	15265	105,9	2,7	9294	108,7	3,7	8421	107,7	3,4	5267	104,0	0,5	873	119,1	6,7	3154	114,5	8,7	1767	100,2	-0,5	3050	105,4	0,3
1977	15680	108,8	2,7	9630	112,6	3,6	8727	111,6	3,6	5476	108,1	4,0	903	123,2	3,4	3251	118,0	3,1	1765	100,1	-0,1	3221	111,3	5,6
1978	15970	110,8	1,8	9912	115,9	2,9	8996	115,1	3,1	5540	109,4	1,2	916	125,0	1,4	3456	125,4	6,3	1834	104,0	3,9	3230	111,6	0,3
1979	16289	113,0	2,0	10198	119,2	2,9	9218	117,9	2,5	5696	112,5	2,8	980	133,7	7,0	3522	127,8	1,9	1870	106,0	2,0	3337	115,3	3,3
1980	16820	116,7	3,3	10566	123,6	3,6	9552	122,2	3,6	5695	112,5	0,0	1014	138,3	3,5	3857	140,0	9,5	1826	103,5	-2,4	3335	115,2	-0,1
1981	17310	120,1	2,9	10954	128,1	3,7	9882	126,4	3,5	5772	114,0	1,4	1072	146,2	5,7	4110	149,2	6,6	1813	102,8	-0,7	3390	117,1	1,6
1982	17830	123,7	3,0	11393	133,2	4,0	10281	131,5	4,0	5882	116,2	1,9	1112	151,7	3,7	4399	159,7	7,0	1956	110,9	7,9	3368	116,3	-0,6

gp.: groeipercentage t.o.v. vorige jaar
ind: indexcijfer (1974=100)

Bron: Statistiek Werkzame Personen, zoals gepubliceerd
in de Sociale-Maandstatistiek CBS, april '78,
mei '83

- 1 totaal sector overheid (incl. bedrijven en inrichtingen)
- 2 sector overheid (1 excl. bedrijven en inrichtingen)
- 3 sector overheid excl. p.p.d.'s (2 excl p.p.d.'s)
- 4 sector overheid excl. p.p.d.'s en griffie (3 excl. griffie)
- 5 ppd's
- 6 griffie
- 7 bruggen veren (incl. kantonniers)
- 8 overig waterstaat

* Bedrijven en/of inrichtingen spelen slechts een rol

Tabel 2 Personeelsuitgaven naar functionele categorieën (landelijke totalen) x f. 1.000,-

Jaar	1	ind	gp	rp	2	ind	gp	rp	3	ind	gp	rp	4	ind	gp	rp	5	ind	gp	rp	6	ind	gp	rp
1974	154784	100	-	43,3	3309	100	-	0,9	147614	100	-	41,3	958	100	-	0,3	817	100	-	0,2	8475	100	-	2,4
1975	181194	117,1	17,1	43,5	3697	111,7	11,7	0,9	169251	114,7	14,7	40,6	1165	121,6	21,6	0,3	969	118,6	18,6	0,2	10620	125,3	25,3	2,5
1976	209079	135,1	15,4	44,0	4284	129,5	15,9	0,9	186424	126,3	10,1	39,2	1708	178,3	46,6	0,4	1028	125,8	6,1	0,2	12772	150,7	20,3	2,7
1977	229669	148,4	9,8	44,2	4574	138,2	6,8	0,9	198154	134,2	6,3	38,2	1987	207,4	16,3	0,4	1131	138,4	10,0	0,2	14532	171,5	13,8	2,8
1978	259167	167,4	12,8	45,1	5210	157,4	13,9	0,9	216256	146,5	9,1	37,6	2501	261,1	25,9	0,4	1153	141,1	1,9	0,2	16199	191,1	11,5	2,8
1979	286247	184,9	10,4	45,8	5091	153,9	-2,3	0,8	230632	156,2	6,6	36,9	2479	258,8	-0,9	0,4	1265	154,8	9,7	0,2	17234	203,4	6,4	2,8

Jaar	7	ind	gp	rp	8	ind	gp	rp	9	ind	gp	rp	10	ind	gp	rp	11	ind	gp	rp
1974	793	100	-	0,2	4813	100	-	1,3	35739	100	-	10,0	-	-	-	-	357302	100	-	100
1975	564	71,1	-28,9	0,1	6085	126,4	26,4	1,5	43139	120,7	20,7	10,4	-	-	-	-	416684	116,6	16,6	100
1976	534	67,3	- 5,3	0,1	8340	173,3	37,1	1,8	51407	143,8	19,2	10,8	-	-	-	-	475576	133,1	14,1	100
1977	768	96,8	43,8	0,1	11166	232,0	33,9	2,2	57219	160,1	11,3	11,0	-	-	-	-	519200	145,3	9,2	100
1978	1070	134,9	39,9	0,2	12419	258,0	11,2	2,2	60668	169,8	6,0	10,6	-	-	-	-	574643	160,8	10,7	100
1979	664	83,7	-37,9	0,1	12035	250,1	- 3,1	1,9	68790	192,5	13,4	11,0	-	-	-	-	624437	174,8	8,7	100

Bron: Statistiek der Provinciale Financiën, CBS, 74/75, 75/76, 77/78, 78/79

1: Algem. Best. landverdediging en rampschade
 2: Justitie, OO&V
 3: Verkeer en Waterstaat
 4: Handel Nijverheid en Middenstand
 5: Landbouw en Visserij
 6: O&W, cultuur, recreatie

7: Sociale voorzieningen
 8: Volksgezondheid (incl. milieuhygiëne)
 9: VRO
 10: niet functioneel toegerekend
 11: Totaal
 Bedragen in f. 1.000,- cl. milieuhygiëne)

ind: indexcijfer
 (1974 = 100)
 gp : groeipercentage
 t.o.v. vorig jaar
 rp : percentueel aan-
 deel in totale
 personeelsuitgaven

Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen.

1. Conclusies

1.1. Planning algemeen

Gedurende de laatste dertig jaar maakt de overheid steeds meer gebruik van het bestuursinstrument planning. Het gebruik van dit instrument hangt samen met de toenemende rol van de overheid in maatschappelijke processen. Blijkens de door de Commissie Voorbereiding Onderzoek Toekomstige Maatschappelijke structuur gehanteerde definitie van planning, namelijk: "de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding gericht op een systematisch en consistent beleid"¹⁾, is planning vooral beschouwd als een instrument om de rationalisatie van het overheidshandelen te bevorderen.

De noodzaak erkennend van dit planmatig handelen hebben de sectorplanning (verzorging van een bepaald maatschappelijk belang) en de facetplanning (bevordering van samenhang gezien vanuit een bepaald aspect van het maatschappelijk leven) zich sterk ontwikkeld in m.n. de jaren '70. Algemene of integrale beleidsplanning is slecht ontwikkeld.

In zijn totaliteit echter is de ontwikkeling van de planning te aanzien van de verschillende soorten en gebieden zeer ongelijkmatig²⁾. Dit blijkt ook uit het verrichte onderzoek. Op sommige beleidsterreinen komen in het geheel niet of nauwelijks planfiguren voor, terwijl andere beleidsterreinen doortrokken zijn van planning.

Dit neemt niet weg dat de vertrouwdheid met het instrument planning groeit. Beleidsterreinen die tot nu toe met behulp van genormeerde wetgeving werden geregeld, worden in de nabije toekomst mede beheerd met behulp van het planningsinstrument.

-
- 1) Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur, commissie-De Wolff, Tweede Kamer zitting 1970-1971, nr. 10914.
 - 2) Rapport nummer 3 van de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, december 1980.

Gelijk met de opkomst van planning in ons bestuursstelsel, zijn naast de voordelen van rationalisatie en bevordering van samenhang ook nadelen zichtbaar geworden. Dit uit zich vooral in bureaucratisering en formalisering van dit in principe flexibele bestuursinstrument. Bij wijze van illustratie kan erop worden gewezen dat de nieuwere planprocedures in het algemeen gedetailleerder van karakter zijn dan de oudere planfiguren. T.o.v. de gesignaleerde nadelen is echter ook een tegenstroom aan het ontstaan. De sterke samenhang die er blijkt te bestaan tussen een aantal planprocedures wordt thans vertaald in voornemens tot samenvoeging van die procedures. Op drie terreinen is die ontwikkeling zeer duidelijk te zien, namelijk milieubeheer, stadsvernieuwing en waterhuishouding. Aldus ontstaat er een beeld van enerzijds divergentie en anderzijds convergentie van planning.

Uit dit onderzoek naar planprocedures komt naar voren dat er niet iets is als "de planning in Nederland". De doelstellingen en objecten van de verschillende planprocedures zijn daarvoor te heterogeen.

Zonder volledig te willen zijn, kunnen een aantal verschillende doelstellingen worden onderscheiden:

- planning wordt gehanteerd als middel om tot afstemming van beleid van verschillende overheden te geraken;
- planning wordt gebruikt als allocatiemiddel van collectieve middelen;
- planning wordt gebruikt als instrument om tot samenhang tussen beleidsterreinen te komen;
- planning is gehanteerd om lagere overheden aan te zetten om bepaalde taken aan te vatten;
- het planfiguur is gehanteerd om rechtsbescherming aan de burger te bieden.

Naast deze heterogeniteit is duidelijk geworden dat de objecten voor planning ook verschillen vertonen. Soms is planning bijvoorbeeld gericht op het realiseren van voorzieningen, in andere gevallen is de planning in de eerste plaats informatief gericht (bijv. om inzicht te krijgen waar welke voorzieningen gerealiseerd moeten worden).

De verschillende geaardheid van doelstellingen en objecten draagt er mede toe bij dat de procedures die gevolgd worden soms nogal uiteen kunnen lopen.

Het bieden van rechtsbescherming aan burgers door het opleggen van een planverplichting aan de lagere overheden stelt andere eisen aan een planprocedure door een procedure die in de eerste plaats erop gericht is om een zorgvuldige allocatie van collectieve middelen te bewerkstelligen. Een procedure die erop gericht is om de burgers een zo gelijkwaardig mogelijk voorzieningenpakket te bieden is weer van een andere orde dan een procedure die er in de eerste plaats op gericht is om via planning tot een kostenbeheersing te komen.

Zo zal het concreet realiseren van voorzieningen via een planprocedure andere eisen stellen aan zo'n procedure dan een procedure die erop gericht is om hogere overheden indicatieve informatie te verstrekken omtrent behoeften van lagere overheden.

1.2. Complexiteit

Het hierboven gestelde t.a.v. de heterogeniteit van planprocedures neemt naar het oordeel van de werkgroep de indruk niet weg, dat de ontstane hoeveelheid aan planprocedures zorgdraagt voor een toegenomen complexiteit in het binnenlandse bestuur. Uit het onderzoek is gebleken dat tussen de planprocedures van de verschillende beleidssectoren geen duidelijke samenhangen bestaan. Des te meer doen zich samenhangen voor binnen de planprocedures per sector. Het soms grote aantal planprocedures kan van negatieve invloed zijn op die samenhangen.

Voor nauw samenhangende beleidsterreinen gelden aparte planprocedures. Deze procedures kennen verschillende looptijden en herzieningstermijnen, verschillende actoren etc.

Als gevolg hiervan kan fragmentatie in de beleidsvoering ontstaan waardoor de afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen niet wordt geoptimaliseerd. De ene planprocedure kan formeel niet gevolgd worden zonder een andere in te schakelen, terwijl die procedures onderling verschillende incongruenties

vertonen. Deze veelheid van procedures gevoegd bij de vele voorschriften die deze procedures kenmerken, en het dikwijls grote aantal betrokken instanties draagt bovendien het gevaar in zich dat deze procedures in hun algemeenheid moeilijk toegankelijk en controleerbaar zijn voor burgers, belanghebbenden en gekozen volksvertegenwoordigers. Deze ontoegankelijkheid en oncontroleerbaarheid herbergen het gevaar in zich dat de verantwoordelijkheidsverdeling voor de verschillende fasen van planprocedures versluierd raakt. De aanspreekbaarheid van de verschillende verantwoordelijke instanties wordt daardoor bemoeilijkt.

Relevant is hierbij de conclusie dat planprocedures voor lagere overheden zeer uiteenlopend zijn. Mogelijke overeenkomsten tussen planprocedures blijken doorgaans veroorzaakt te worden door dat planprocedures van hetzelfde departement of departementsonderdeel afkomstig zijn. Per departement of departementsonderdeel bestaat een bepaalde planningscultuur.

Kenmerkend voor planning tussen overheden is het formeel open karakter van de verticale relaties tussen hogere en lagere overheden. Dit wil zeggen dat de wetgever de lagere overheid formeel of feitelijk verplicht plannen te maken, terwijl de in acht te nemen inhoudelijke instructies niet scherp zijn omschreven. Deze inhoudelijke flexibiliteit van de wet gaat veelal vergezeld van nauwkeurige procedurele instructies. In het bijzonder vallen de voorschriften op welke instructies bevatten aan de lagere overheden hoe om te gaan met bepaalde belangen. Uit democratiseringsprincipes kunnen eisen voortvloeien die leiden tot complexe procedures en overregulering.

Gekoppeld aan het open karakter van de inhoudelijke voorschriften is veelal de preventieve beoordeling van de plannen van lagere overheden door hogere overheden.

Het open karakter van de inhoudelijke voorschriften impliceert dat de beoordeling van de plannen evenwel onvoldoende van te voren vaststaat. Hiermede wordt de preventieve beoordeling een relatief zwaar middel. De beoordeling is in feite "open". Er zijn onvoldoende harde wettelijke maatstaven om het beleid van lagere overheden te beoordelen. De aan deze "open" beoordeling

gepaard gaande onzekerheid voor de lagere overheden wordt in de praktijk gereduceerd door een intensieve schriftelijke en mondelinge communicatie tussen de overheden. Circulaires en vooroverleg zijn hierbij veel gebruikte media. De aangebrachte flexibiliteit wordt zodoende in de praktijk opgevangen door een intensivering en extensivering van de relaties tussen de overheden. Het overheersende sectorale belang hierbij kan ertoe leiden dat de lagere overheden onvoldoende in staat zijn om horizontale samenhang in het eigen beleid aan te brengen.

Een beeld dat blijft hangen na bestudering van de onderzochte planprocedures is dat de laatste jaren onvoldoende gemotiveerd op grote schaal gegrepen is naar het instrument planning terwijl de hieraan verbonden kosten onvoldoende zijn onderkend. Bovendien zijn procedures in het leven geroepen voor de realisering van voorzieningen waar uiteindelijk onvoldoende middelen voor zijn. Gevoegd bij het feit dat de lagere overheden in de meeste gevallen onvoldoende financieel zijn gecompenseerd voor de onvermijdbare kosten van de (voorgeschreven) procedures, is de indruk gewettigd dat een aantal planprocedures ineffectief zijn. De werkgroep is dan ook stellig in zijn oordeel dat wil planning een nuttig instrument blijven een sanering in de procedures noodzakelijk is.

1.3. Kosten en varianten

Het breed opgezette onderzoek door middel van een op een fictief planmodel gebaseerde vragenlijst, uitgezet onder de vertegenwoordigers van betrokken departementen heeft slechts een beperkt inzicht opgeleverd in de kosten en kostenvarianten van planvoorschriften. Een onopgelost probleem hierbij is, dat niet goed valt uit te maken in hoeverre kosten voortspruiten uit planvoorschriften of het normale management. Anders gezegd, in lang niet alle gevallen is uitgemaakt in hoeverre de kosten voor rekening gebracht moeten worden van de gegeven planvoorschriften.

Het schaarse materiaal doet intussen wel het vermoeden rijzen dat het geven van planvoorschriften aan lagere overheden een

dure aangelegenheid kan zijn. Relevant hierbij is dat de schatting van de VNG voor kosten bij gemeenten, gebaseerd is op een 16-tal planprocedures. De kosten voor de totaliteit van (voorgenomen) planprocedures zullen zonder enige twijfel hoger liggen. Omtrent de vermijdbaarheid van deze kosten is, zoals gezegd, thans geen verantwoorde uitspraak te doen. Dat neemt niet weg dat zich een viertal beleidsvarianten aftekent:

- handhaven
- samenvoegen
- verlenging van de herzieningstermijn
- afschaffen.

De eerste drie varianten houden de verticale relatie hogere overheid - lagere overheden in stand. Juist vanwege de omstandigheid dat deze planningsrelaties zich veelal kenmerken door dat de hogere instantie die de kostenveroorzakende voorschriften uitvaardigt niet de kostendrager is, verdient het aanbeveling dergelijke relaties kritisch te bezien.

Daar komt bij dat het per definitie open-eind karakter van een verticale planrelatie de mogelijkheid biedt de te stellen eisen aan lagere overheden steeds verder op te voeren. Van de oudere planvoorschriften is bekend dat een aantal daarvan met behulp van naudere regelgeving is gegroeid. Vanuit de individuele plan-doelstellingen gezien kunnen dergelijke (aanvullende) planvoorschriften wellicht gerechtvaardigd zijn (het handhaven van de huidige planprocedures als alternatief wijst zeer sterk in die richting), doch de daaraan verbonden kosten worden te dikwijls veronachtzaamd. In die richting wijst ook dit onderzoek: de hogere overheid heeft nagenoeg geen kennis van de aan voorschriften verbonden kosten, de lagere overheden daarentegen meer.

De moeizaamheid waarmee deze noodzakelijke rijkskennis op het milieuterrein niettemin wordt vergaard geeft ook reeds aan hoe gering het inzicht bij alle betrokken overheden nog is in de kosten van planprocedures.

De beoordeling van de kosten van de voorgenomen planprocedures wordt echter bemoeilijkt doordat de wettelijke regeling vaak vrij summier is. Veel voorschriften worden naderhand opgenomen in uitvoeringsbesluiten waardoor elke taxatie van de kosten van te voren een hachelijke onderneming is. Dit maakt een afweging in termen van de kosten tegen de baten (bijv. in termen van een systematischer besluitvorming) tot een moeilijk zaak. Vooral omdat uit de beschrijvingen van de veelal ruim geformuleerde doelstellingen niet altijd duidelijk wordt welke verbetering een planprocedure zal bewerkstelligen ten opzichte van de bestaande situatie.

Gevreesd moet worden dat planprocedures door hun complexiteit weinig doorzichtig zijn voor derden (belanghebbenden). Opvallend is dan ook dat de kosten bij derden voor alle bij het onderzoek betrokken overheden een vrijwel blinde vlek zijn, terwijl het aannemelijk is dat deze kosten optreden en niet onaanzienlijk zijn.

1.4. Rol provincies

Van de 45, onderzochte plannen zijn er 24 provinciaal van aard. In 4 gevallen zijn het planprocedures waarbij het gaat om zowel provinciale als gemeentelijke plannen. In 12 procedures treedt de provincie op als beoordelend orgaan voor gemeentelijke plannen en plannen van andere lagere overheden (waterschappen). Opvallend is dat van het grote aantal planprocedures dat voorgenomen is (de helft van de onderzochte planprocedures) er 16 zijn op provinciaal niveau.

Het is gegeven de sleutelrol die de provincies kennelijk hebben op het terrein van verticale planning daarom te betreuren dat er geen gegevens van de zijde van de provincies zijn verkregen.

De grote rol van provincies bij planprocedures hangt ongetwijfeld samen met de taakverzwaringen die de provincies op een aantal terreinen in de laatste jaren hebben ondergaan en in de toekomst nog zullen ondergaan.

Het in discussie brengen van planning kan dan ook impliceren dat in een aantal gevallen mede het takenpakket van de provincies in discussie komt.

2. Oplossingsrichtingen

Hoewel het onderzoek dat gehouden is onder een aantal departementen slechts in enkele gevallen aanzetten tot een beperkte versoering in planvoorschriften heeft opgeleverd meent de werkgroep mede op grond van de onlangs uitgebrachte nota inzake decentralisatie van rijkstaken dat in een aantal gevallen een verdergaande versoering mogelijk is. Hieronder worden deze mogelijkheden in algemene termen verwoord.

2.1. Verbetering van de allocatie van middelen en/of voorzieningen

In een aantal gevallen zijn de planvoorschriften erop gericht om het beroep op rijksmiddelen te reduceren, danwel om de rijksoverheid in staat te stellen de rijksmiddelen te verdelen over lagere overheden. Een reductie van dergelijke voorschriften kan gerealiseerd worden wanneer het mogelijk is om de vraag naar deze middelen te normeren. Dit wil zeggen, wanneer men bij een allocatiestelsel in staat is met behulp van te voren opgestelde kwantitatieve criteria vast te stellen welke lagere overheden in beginsel aanspraak kunnen maken op middelen en/of voorzieningen. Met behulp van deze criteria en aanvullende criteria kan vervolgens een verdeling van middelen worden bewerkstelligd. De voorgenomen Wet op de Stads- en dorpsvernieuwingen lijkt hiervan een goed voorbeeld te zijn.

In andere gevallen heeft men terwille van kostenbeheersing van door de rijksoverheid gefinancierde/te financieren voorzieningen geopteerd voor verticale planrelaties, waarbij een sterk accent ligt op het rijk als verdelende instantie. Het is zeer de vraag of een dergelijke beheersing efficiënt kan gerealiseerd worden onder een systeem van onvoldoende normering in de vraag naar en de verdeling van voorzieningen. Het veelal "open" karakter van dergelijke planrelaties laat dikwijls alle ruimte om de vraag naar voorzieningen te intensiveren en te extensiveren met als mogelijk gevolg een groot budgettair beslag. Om dit beslag te beperken worden in de praktijk allerlei bureaucratische hand-

grepen toegepast zoals uitgebreide onderhandelingen met lagere overheden, circulaires aan lagere overheden, het belasten van m.n. de provincies bij het voorbereiden van allocatieschema's etc.

De werkgroep is dan ook van oordeel dat het streven naar kostenbeheersing het best kan geschieden door normering van de vraag naar en de verdeling van middelen. Het mogelijke nadeel dat de laatste gulden niet meer op de juiste plaats komt weegt niet op tegen het voordeel dat er een aanzienlijke reductie in bureaucratiekosten kan worden gerealiseerd.

Overigens bestaat er in sommige gevallen een lichte tendens om bij normering mogelijke kostenveroorzakende verschillen in omstandigheden van hogere overheden en/of instellingen voor particulier initiatief nauwkeurig te normeren, waardoor de perceptiekosten van dergelijke systemen enorm kunnen toenemen. Bovendien lijken dergelijke systemen om een steeds verdere verfijning te vragen omdat zich altijd weer nieuwe kosten veroorzakende verschillen in omstandigheden lijken voor te doen. Nadrukkelijk stelt de werkgroep dan ook vast dat wanneer gepleit wordt voor normering, hier bedoeld wordt op globale normstelling. Een dergelijke normstelling bewerkstelligt bovendien dat de lagere overheden veel eerder geneigd zullen zijn zelf de financiële afwegingen te maken, waardoor de band tussen bepalen, betalen en genieten nauwer wordt.

2.2. Sanering inspraak bepalingen

Uit het onderzoek komt naar voren dat in verschillende gevallen voorschriften m.b.t. de voorbereiding van een "planmatig" beleid door lagere overheden kunnen worden gereduceerd. In het bijzonder worden de inspraakvoorschriften genoemd.

De werkgroep beveelt aan dergelijke bepalingen niet meer op te nemen in planvoorschriften. De mogelijkheid tot inspraak kan worden gewaarborgd door (voorgenomen of bestaande) algemene inspraakbepalingen bij elk overheidsniveau (bijv. in de Gemeentewet).

De problematiek rond inspraak hangt samen met het vrij veel voorkomende motief voor planprocedures ten aanzien van de behartiging of veilig stellen van specifieke belangen.

Op zich rechtvaardigt inspraak een zwaar en complex instrument als planning niet. Belanghebbenden kunnen zich ook uiten en laten informeren in de reeds bestaande kaders (Wet Openbaarheid Bestuur) of via nieuw te creëren voorzieningen (bijv. de algemene inspraakbepalingen). Dit aspect verdient in een kosten/baten afweging van planprocedures grote aandacht.

2.3. Verbetering van de afstemming met beleidsvoering lagere overheden

Het geven van planvoorschriften aan lagere overheden geschiedt in andere gevallen met het oogmerk om de lagere overheden aan te zetten tot het voeren van een "planmatig" beleid op enig terrein. Hoewel de noodzaak hiervan door de werkgroep soms wordt betwijfeld, omdat lagere overheden uit zichzelf een en ander al zijn begonnen, mag van de hogere overheid verlangd worden dat haar voorschriften "passen" in de beleidsvoering van de lagere overheden, en wel in meerdere opzichten. Enkele voorbeelden mogen dit illustreren:

- In een aantal gevallen worden planningstermijnen van vijf jaar gehanteerd waardoor lagere overheden in moeilijkheden kunnen komen met de meer gebruikelijke termijn van vier jaar voor zg. middellange termijnplannen, waaronder hun eigen meerjarenramingen.
- er worden soms aparte plannen van hogere overheden verlangd die moeiteloos in grotere gehelen hadden kunnen worden opgenomen. Als gevolg van aparte plannen ontstaan verschillende uitvoeringstempels waardoor bij wijze van illustratie de welbekende situatie ontstaat dat een wijk meerdere malen op de schop gaat. Abstracter: de ene voorziening kan nog niet goed gerealiseerd worden omdat de andere voorziening er nog niet is.

Om dergelijke situaties te vermijden verdient het aanbeveling om in een vroegtijdig stadium van voorbereiding van planvoorschriften in overleg met lagere overheden na te gaan in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van bestaande kaders. In het bijzonder dient daarbij de aandacht eveneens uit te gaan naar de mogelijkheid om de functie van de planvoorschriften te realiseren via de meerjarenramingen van lagere overheden.

In dit verband valt het volgende op te merken. Sinds enige tijd heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een experiment gestart bij een beperkt aantal gemeenten.

In dat experiment moet nagegaan worden of het mogelijk is dat een gemeente een meerjarenplan opstelt dat de interne afweging dient en dat voor de gemeente en voor het Rijk wezenlijke informatie bevat, die tot nu toe in andere plannen is opgenomen.

Daarbij wordt tegelijkertijd nagegaan op welke punten het Rijk de randvoorwaarden voor zo'n algemene planning kan verbeteren. Dit houdt in dat de deelnemende gemeenten hun gewone meerjarenplan opstellen, waarbij wordt nagegaan welke informatie uit specifieke plannen daarin kan worden opgenomen. Eerste criterium bij de selectie van die informatie is dat die beleidsrelevant voor de gemeente zelf is. Daarnaast wordt de gemeenten gevraagd zich af te vragen of die informatie ook de behoeften van het Rijk zou kunnen dekken. Binnenlandse Zaken begeleidt het experiment door bilateraal met de gemeenten te overleggen, door periodiek alle betrokkenen met elkaar te laten praten, door overleg met departementen te voeren over problemen, vragen en resultaten en door alle ontwikkelingen die zich rond het experiment voordoen, zoals bij het decentralisatieplan, voor zover van belang voor het experiment te coördineren.

2.4. Reductie preventieve beoordeling

De indruk bestaat voorts dat in een aantal gevallen ten onrechte voor "open-eind beleid" (planning) is gekozen boven "gesloten beleid". Dit wil zeggen dat de hogere overheid van de lagere overheden plannen verlangt terwijl het beleid zich leent voor gesloten instructies. Er is m.a.w. gekozen voor flexibiliteit waar dat niet nodig is.

Een dergelijke situatie schept onnodige onzekerheid voor de lagere overheden en daarmee een noodzaak van vooroverleg met de hogere overheden. Hiermede wordt het planfiguur een erg zwaar middel om greep te krijgen op de beleidsvoering van overheden. Dit tegengaan vergt van de wetgever dat hij zich een duidelijk beeld vormt van de wenselijke situaties. Waar dit niettemin niet mogelijk resp. wenselijk is, moet ernaar worden gestreefd om de relaties tussen hogere en lagere overheid te zoveel mogelijk te beperken. Waar preventieve beoordeling bestaat, en dat is in planning veelal het geval, ontstaat de welhaast natuurlijke neiging van hogere en lagere overheid om zich regelmatig met elkaar te verstaan over het te voeren beleid van de lagere overheid. Vooroverleg, circulaires e.d. zijn hiervan de uitingvormen. De betrokken overheden zijn in dergelijke situaties voortdurend in de "weer" elkaar op de hoogte te stellen van hun beleidsvoornemens. Enerzijds om ervoor te zorgen dat het hogere beleid doordringt tot de lagere overheid, anderzijds om na te gaan of het lagere beleid past in het hogere beleid. De werkgroep is van mening dat in het vlak van preventieve beoordeling, de intensiteit van dit verkeer beperkt kan worden. De werkgroep ziet een verdergaande normering in de wetgeving als middel om de intensiteit en extensiteit van preventief beoordelen te reduceren. Waar dit niet mogelijk is, zou deze beoordelingsvorm zoveel mogelijk moeten worden omgezet in het incidenteel werkende positieve toezicht.

2.5. Reductie van het aantal geleidingen (differentiatie bestuurlijk beleid)

Een mogelijke beperking van het aantal verticale relaties in het kader van planvoorschriften kan voorts gelegen liggen in een gedifferentieerd bestuurlijk beleid. Een aantal planrelaties kent een gelede besluitvormingstructuur die er ongeveer als volgt uitziet: gemeenten leveren (deel)plannen aan de provincie. De provincie coördineert deze plannen en produceert een provinciaal plan dat vervolgens naar het rijk gaat. Een dergelijke geleiding van beleidsvoering kan rationeel zijn vanwege overwe-

gende externe effecten van beleid van lagere overheden. Dergelijke effecten moeten op een hoger bestuursniveau geïnternaliseerd worden in de besluitvorming.

In een aantal gevallen wordt de geschetste structuur gebruikt als allocatiemiddel van voorzieningen. Het draagvlak van gemeenten wordt te gering geacht om alle gemeenten de voorzieningen "te geven". De provincie wordt in dergelijke planrelaties belast met de taak lokaties voor voorzieningen "aan te wijzen". Met name van de grotere gemeenten mag verondersteld worden dat deze een voldoende draagvlak hebben om zelfstandig, d.w.z. los van de provincies, dergelijke voorzieningen te realiseren. Een dergelijke verzelfstandiging van grotere gemeenten kan een kostenbesparing opleveren aangezien de procedures tussen de overheden worden vereenvoudigd.

Aanzetten tot een dergelijk differentiatiebeleid zijn reeds aanwezig in enkele planprocedures. Genoemd kunnen worden: Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, welzijnsconvenanten rijk/vier grote gemeenten.

3. Aanbevelingen

De varianten welke door de departementen en de VNG zijn aangedragen zijn naar het oordeel van de werkgroep nog onvoldoende uitgewerkt om thans concrete aanbevelingen te kunnen doen m.b.t. de sanering van planvoorschriften. Een nadere uitwerking van de gedane voorstellen is daarom (in vrijwel alle gevallen) noodzakelijk.

Daarnaast bestaat bij de werkgroep de indruk dat op grond van haar analyses in de voorgaande hoofdstukken en paragrafen, meer mogelijkheden bestaan voor een sanering van planvoorschriften. Hiertoe is in deze paragraaf een aantal algemene aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen beschouwt de werkgroep als richtinggevend voor de verdere werkzaamheden met betrekking tot de planprocedures. Tevens zijn deze aanbevelingen van belang indien nieuwe planprocedures worden ontworpen.

Bij vervolgactiviteiten ten aanzien van de door de werkgroep onderzochte bestaande en voorgenomen procedures, dienen derhalve naast de reeds aangedragen voorstellen tevens de algemene aanbe-

velingen in beschouwing te worden genomen. De werkgroep heeft hiervoor in een tweetal schema's per clusters van planprocedures (naar departement) de relevante informatie weergegeven. In schema 1 zijn de relevante kenmerken per planprocedure met betrekking tot de aanbevelingen weergegeven. In schema 2 zijn eveneens per planprocedure de voorstellen van de departementen en de VNG (op basis van de bijlagen B en C) aangegeven.

3.1. Kosten/baten afweging

De situatie dat kennis over de kosten van planprocedures bij de hogere overheid praktisch ontbreekt pleit ervoor dat waar planvoorschriften aan lagere overheden worden gegeven, nauwkeuriger wordt nagegaan welke procedurele kosten aan deze voorschriften zijn verbonden. Het verdient voorts aanbeveling om de lagere overheden bij een dergelijk onderzoek te betrekken. Dit onderzoek dient zich uit te strekken tot de betrokken overheden én derden.

Een kostenonderzoek is noodzakelijk om tot een behoorlijk kosten/baten afweging te geraken.

Hierbij dienen eveneens aan de orde te komen de voordelen die de planprocedure biedt ten opzichte van de bestaande situatie, alsmede de vraag of een planprocedure niet een te zwaar instrument is voor het bereiken van de doelstellingen. Voor deze afweging is door de werkgroep een checklist ontwikkeld (bijlage E). Deze checklist is vooral gericht op nog te ontwikkelen of in een vroeg stadium van voorbereiding zijnde planprocedures. Voor bestaande procedures of planprocedures in een finaal stadium van ontwikkeling is de in bijlage A opgenomen vragenlijst mede bruikbaar.

Voor kostenonderzoeken is, gezien de complexiteit van de materie vaak de inschakeling van een onafhankelijk adviesbureau noodzakelijk.

3.2. Stroomlijning financiering en planning

Planvoorschriften met betrekking tot de allocatie van middelen en/of voorzieningen kunnen gereduceerd worden door de vraag naar

middelen en/of voorzieningen te normeren. Deze normering dient te geschieden m.b.v. gekwantificeerde criteria. De verdeling van middelen en/of voorzieningen dient te geschieden m.b.v. objectieve verdeelcriteria.

3.3. Vereenvoudiging in procedures

Uit het onderzoek is gebleken dat planprocedures op een aantal punten kunnen worden vereenvoudigd.

Voorzover er aan plannen van lagere overheden een preventieve beoordeling is verbonden kunnen de daarop betrekking hebbende voorschriften vereenvoudigd worden door wijziging van de toezichtsvorm. Bijv. omschakeling naar repressief toezicht waardoor veel bureaucratie kan worden voorkomen.

Voorschriften met betrekking tot de voorbereiding van plannen door lagere overheden kunnen vereenvoudigd worden.

Inspraakbepalingen in planvoorschriften aan lagere overheden kunnen worden afgeschaft. Hiervoor zullen zonodig algemene inspraakbepalingen in de plaats moeten komen, neer te leggen in bijvoorbeeld de Gemeentewet, Provinciewet en de in voorbereiding zijnde Algemene Waterschapswet.

Daarnaast beveelt de werkgroep aan om de structuur en vormgeving van planprocedures en plannen zo eenvoudig mogelijk te doen zijn bijv. door het hanteren van duidelijke en uniforme modellen.

3.4. Afstemming met beleidsvoering lagere overheden

De werkgroep beveelt aan de planprocedures zoveel mogelijk af te stemmen met en onder te brengen in de bestaande beleidskaders bij lagere overheden. De volgende mogelijkheden zijn hierbij aanwezig.

Er dient naar gestreefd te worden om vijfjarige plannen om te zetten in vierjarige plannen zodat er in procedureel opzicht technische samenhang ontstaat in de middellange termijnplannen. Deze termijnen sluiten ook aan bij het voornemen om de lagere overheden te verplichten tot het maken van voortschrijdende meerjarensamenstellingen.

Bijzondere aandacht verdient eveneens het opnemen van informatie uit specifieke plannen in algemene meerjarenplannen van de lagere overheid. Door deze algemene plannen kan voor een groot deel tegemoet worden gekomen aan informatiebehoefte van hogere overheden. Nagegaan moet daarom worden in hoeverre functies van planvoorschriften kunnen worden "meegenomen" in het terzake lopende experiment van het departement van Binnenlandse Zaken.

3.5. Gedifferentieerd bestuurlijk beleid

Planvoorschriften waarbij de provincies een coördinerende rol vervullen m.b.t. de allocatie van voorzieningen en/of middelen kunnen gedifferentieerd worden toegepast indien voor de betreffende voorzieningen een voldoende draagvlak aanwezig is bij de grotere gemeenten. Hiermede kan een soms sterk gelede verticale beleidsvoering worden getemperd.

3.6. Samenvoeging

Onderzocht dient te worden in hoeverre de samenhangen tussen de verschillende (voorgenomen) wettelijke kaders die de basis leggen voor de planprocedures vertaald kan worden in een samenvoeging van planprocedures.

3.7. Rol provincie in planprocedures

Zoals hierboven staat aangegeven is de rol van provincies bij planningsprocedures cruciaal. Vanwege het ontbreken van gegevens van provinciale zijde is nader onderzoek op dit vlak wenselijk, mede in verband met de ontwikkeling van het provinciale takenpakket. Bij dit onderzoek dienen de provincies te worden betrokken.

relevante kenmerken t.b.v. aanbevelingen gebaseerd op informatie van departementen	Verantwoordelijk Ministerie	kosten onderzoek niet verricht	procedure mede gericht op verdeling van middelen en/of voorzieningen	preventieve beoordeling	voorschriften m.b.t. voorbereiding	voorschriften m.b.t. inspraak	vijfjarige plannen	Gelede beleidsvoering	samenhang met andere (verplichte) procedures
Planprocedure		a	b	c	d	e	f	g	
Provin.-meerjarenraming	1 BiZa	X			X				
Gen. meerjarenraming	2	X		X	X				
Gen. rampenplan	3			X	X				
Beleidsplannen minderheden		X							
beleid vier grote gemeenten	34	X	X	X	X	X			
Landelijk Voorbereidings-schema landinrichting	26	X	X		X				X
Provinciaal landinrichtingsplan	27 L en V	X	X		X	X			X
provinciaal landinrichtingsprogramma	28	X	X		X	X			X
Provinciaal landinrichtings-aanpassingsplan	29	X	X		X	X			X
Gemeentelijk kampeerplaatsenplan	30	X							X
Gemeentelijke planningsprocedure openluchtrecreatie	31	X	X	X	X	X		X	X
Provinciaal streekplan	4	X		X	X	X			X
Bestemmingsplan	5 VROM	X		X	X	X			X
Gen. Structuurplan	6	X		X	X	X			
Gen. Stadsvernieuwingsplan	7	X		X	X	X			X
Gen. leefmilieuverordening	8	X		X	X	X	X		
Provinciaal en gemeentelijk verslag inzake besteding stadsvernieuwingsgelden	16	X			X			X X	
Plannings- en programcyclus van de woningbouw	44	X	X	X	X				
Hoofdinfrastructuur groei-gemeenten	45		X	X	?	?			
Provinciaal plan grondwaterbescherming	18	X			X	X			X
Provinciaal Intentie programma bodemsanering	19	X		X	X				X
Provinciale afvalstoffen plannen	20			X	X	X	X	X	X
Provinciaal saneringsprogramma bodemverontreiniging	21		X	X	X	X		X	
Gen. en prov. indicatief meerjarenprogrammageleid	22		X					X	

X = Ja

relevante kenmerken t.b.v. aanbevelingen gebaseerd op informatie van departementen	Verant- woordelijk Minis- terie	kosten onderzoek niet ver- richt	procedure mede gericht op ver- deling van mid- delen en/of voorzieningen	preven- tieve be- oordeling	voorschriften m.b.t. voor- bereiding	voorschriften m.b.t. in- spraak	vijfjarige plannen	Gelede be- leidsvoering	samenhang met andere (verplichte) procedures
Planprocedure		a	b	c	d	e	f	g	h
Provinciaal Milieubeleids- plan 23	VRM	X	?	X	X			X	X
Provinciaal plan reorgani- satie drinkwatervoorziening 17		X			X				
Provinciaal Waterkwaliteits- plan 24	V & W	X			X	X			X
Provinciaal Grondwaterplan 25		X			X				X
Provinciaal waterhuishou- dingsplan 9					X	X			
Waterkwaliteitsbeheersplan 10		X		X					X
Waterkwantiteitsbeheersplan 11				X					X
Projectplan ontgrondingen 12		X			X	X			X
Ontgrondingenplan 13		X			X	X			X
Secundair wegenplan 14		X	X	X	X	X	X		X
Tertiair wegenplan 15		X	X		X	X			X
Gemeentelijk verkeerscircu- latieplan 38		X	X	X	X	X			X
Provinciaal planmaatschap- pelijke dienstverlening 32	WVC	X	X	X	X	X	X	X	X
Provinciaal plan en program- ma Sociaal-Cultureel werk 33		X	X	X	X	X		X	
Gem. plan en programma so- ciaal-cultureel werk 33a		X	X	X	X	X		X	
Planprocedures o.g.v. Wet 39									
Voorzieningen Gezondheidszorg		X	X	X	X	X		X	
Provinciaal plan Ambulance vervoer 40		X			X				X
Provinciaal Ziekenhuisplan 41		X	X	X	X	X		X	X
Provinciaal Bibliotheekplan 42		X	X	X	X		X	X	
Plan Bejaardenoorden 43		X	X	X	X	X	X	X	
Provinciaal plan nieuwe scholen speciaal onderwijs 35	O en W	X	X	X	X			X	X
Provinciaal plan onderwijs- voorzieningen voortgezet onderwijs 36			X	X	X	X		X	
Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen 37			X	X	X	X		X	

Verant- woorde- lijk: Minis- terie	Aanbevelingen		volgens departement/VNG							
			Vereenvoudigen		Samenvoegen		Normerende wetgeving		Afschaffen	
	Planprocedure		Departe- ment	VNG	Departe- ment	VNG	Departe- ment	VNG	Departe- ment	VNG
BIZa	Provin.-meerjarenraming	1	-		-		0		0	
	Gen. meerjarenraming	2	-	0	-	0	0	0	0	+
	Gen. rampenplan	3	0	0	0	0	0	0	0	+
	Beleidsplannen minderheden beleid vier grote gemeenten	34	0		0		0		0	
L en V	Landelijk voorbereidingsschema landinrichting	26	0		0		-		-	
	Provinciaal landinrichtingsplan	27	0		0		0		0	
	Provinciaal landinrichtingsprogramma	28	0		0		0		0	
	Provinciaal landinrichtingsaanpassingsplan	29	0		0		0		0	
	Gemeentelijk kampeerplaatsenplan	30	-	0	0	0	0	0	0	+
	Gemeentelijke planningsprocedure openluchtre- creatie	31	0		0		0		0	
VKQI	Provinciaal streekplan	4	+		0		0		0	
	Bestemmingsplan	5	+	+	0	0	0	+	0	0
	Gen. Structuurplan	6	+	+	0	0	0	0	0	0
	Gen. Stadsvernieuwingsplan	7	+		0		0		0	
	Gen. leefmilieuverordening	8		0		0		0		0
	Provinciaal en gemeentelijk verslag inzake be- steding stadsvernieuwingsgelden	16	0		0		0		0	
	Plannings- en programcyclus voor de woningbouw	44	+		-		-		-	
	Hoofdinfrastructuur groeigemeenten	45	-		-		-		-	
	Provinciaal plan grondwaterbescherming	18	0		0		0		0	
	Provinciaal Intentie programma bodemsanering	19	-/+		-/+		-/+		-/+	
	Provinciale afvalstoffen plannen	20	+		+		0		0	
	Provinciaal saneringsprogramma bodemveront- reiniging	21	-/+		-/+		0		0	
	Gen. en prov. indicatief meerjarenprogramma- geluid	22	+	+	+	0	0	0	0	0
	Provinciaal Milieubeleidsplan	23	-/+		+		0		0	

+ = mogelijk

-/+ = mogelijkheden met nadelen

- = niet mogelijk

0 = niet overwogen

Verant- woorde- lijk Minis- terie	Aanbevelingen		volgens departement/VNG							
			Vereenvoudigen		Samenvoegen		Nummerende wetgeving		Afschaffen	
			Departe- ment	VNG	Departe- ment	VNG	Departe- ment	VNG	Departe- ment	VNG
VRM	Provinciaal plan reorganisatie drinkwater- voorziening	17	-		-		-		-	
V en W	Provinciaal Waterkwaliteitsplan	24	-/+		+		-		-	
	Provinciaal Grondwaterplan	25	-/+		+		-		-	
	Provinciaal waterhuishoudingsplan	9	-/+		+		-		-	
	Waterkwaliteitsbeheersplan	10	-/+		-/+		-		-	
	Waterkwaliteitsbeheersplan	11	-/+		-/+		-		-	
	Projectplan ontgroeningen	12	-/+		-/+		-		-	
	Ontgroeningenplan	13	-/+		-/+		-		-	
	Secundair wegenplan	14	-/+		+		-/+		-/+	
	Tertiair wegenplan	15	-/+		+		-/+		-/+	
	Gemeentelijk verkeerscirculatieplan	38	-/+	0	-/+	0	-/+	0	-/+	+
WVC	Provinciaal plan maatschappelijke dienstver- lening	32	-		-/+		-/+		-/+	
	Provinciaal plan en programma Sociaal-Cultu- reel werk	33	+		-		+		0	
	Gem. plan en programma sociaal-cultureel werk	33a	+	+	+	+	+	0	0	+
	Planprocedures o.g.v. Wet	39	0	+	0	0	0	0	0	0
	Voorzieningen Gezondheidszorg Provinciaal plan									
	Ambulance vervoer	40	0		0		0		0	
	Provinciaal Ziekenhuisplan	41	0		0		0		0	
	Provinciaal Bibliotheekplan	42	+		+		+		+	
	Plan Bejaardenoorden	43	-		-		-		-	
O en W	Provinciaal plan nieuwe scholen speciaal on- derwijs	35	-/+		-/+		-/+		-	
	Provinciaal plan onderwijsvoorzieningen voortgezet onderwijs	36	0		0		0		0	
	Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen	37	-	0	-	0	-	0	-	0

+ = mogelijk

-/+ = mogelijkheden met nadelen

- = niet mogelijk

0 = niet overwogen

Samenvatting

1. Beschrijving van het onderwerp

De werkgroep Heroverweging Planprocedures Lagere publiekrechtelijke Lichamen kende de volgende onderzoeksopdracht.

"Planprocedures lagere publiekrechtelijke lichamen"

Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de kosten, zowel bij de rijksoverheid als bij de lagere overheid, die voortvloeien uit door het Rijk voorgeschreven planprocedures en daarmee verband houdende inspraakprocedures en toezichtvormen. Hierbij kan worden uitgegaan van de inventarisatie van bestuursinstrument die het departementen van Binnenlandse Zaken in 1982 heeft afgerond. Vooral de kosten die door de lagere overheid worden gedragen - "verborgen beleidskosten" in de zin van het rapport Regulering en Deregulering (HO-rapport nr .31) - zijn de laatste jaren sterk toegenomen en worden door de lagere overheden als een zware last ervaren.

Buiten beschouwing blijven de indirecte kosten die samenhangen met specifieke uitkeringen (deze zijn afdoende onderzocht in het rapport "Financiële Verhoudingen" uit de tweede Heroverwegingsronde). De mogelijkheden tot het beperken van de in het onderzoek betrokken kosten worden verkend. Hierbij kan worden voortgebouwd op de werkzaamheden ter zake van de sanering van bestuursinstrumenten die zijn verricht in het kader van de voorbereiding van de voorlopige regeringsvoornemens met betrekking tot het Decentralisatieplan. Deze mogelijkheden kunnen bestaan in het afschaffen, vervangen of vereenvoudigen van de toegepaste bestuursinstrumenten. Voor wat betreft de planprocedures op het gebied van welzijn dienen de werkzaamheden van de heroverwegingswerkgroep te worden afgestemd met die van de Interdepartementale Stuurgroep Invoering Kaderwet. Ook dient, waar nodig, afstemming plaats te vinden met werkzaamheden die in het kader van dereguleringsprojecten worden ondernomen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal bij het onderzoek worden betrokken¹⁾.

Gezien het grote aantal planprocedures waarbij provincies zijn betrokken is, naast de VNG, het Interprovinciaal Overleg Bestuurlijke Organisatie (IPO/BO), uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep.

Beide instellingen hebben de uitnodigingen aanvaard.

2. Taakafbakening

Voor de werkgroep stond centraal de problematiek van de kosten verbonden aan planprocedures. Deze kosten hebben geen betrekking

¹⁾ Brief van de Minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 25 april 1983, zitting 1982-1983, 16.625 nr. 59.

op de kosten van de (geplande) voorzieningen, maar op de kosten die gemoeid zijn met de procedures die gehanteerd moeten worden om tot planning van die voorzieningen te komen.

Deze kosten doen zich voor bij het Rijk, de lagere overheden en derden (zoals gesubsidieerde instellingen, bedrijfsleven en particulieren).

De werkgroep heeft op basis van de onderzoeksopdracht een drietal onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Het in kaart brengen van de kosten zowel bij de rijksoverheid als bij de lagere overheid die voortvloeien uit door het rijk voorgeschreven planprocedures en daarmee verband houdende inspraakprocedures en toezichtvormen.
2. Het verkennen van de mogelijkheden tot het beperken van de in het onderzoek betrokken kosten. Deze mogelijkheden kunnen bestaan in het afschaffen, vervangen of vereenvoudigen van de toegepaste bestuursinstrumenten.

Voor wat betreft het laatste is er vanuit gegaan dat het beperken van de kosten gerealiseerd kan worden onder handhaving van de doelstellingen van de planprocedures in kwestie.

3. Het beschrijven van de doelstellingen van de planprocedures. Daaronder wordt ook begrepen het analyseren van de achtergronden van de procedures (t.w. waarom is gebruik gemaakt voor het planningsinstrument en niet van andere instrumenten?).

Voor de afbakening van het onderzoeksobject planprocedure is de werkgroep uitgegaan van de volgende definities van plan en planprocedures.

Een plan betreft een bij of krachtens de wet dan wel anderszins van rijkswege verlangd document vastgesteld door lagere overheden waarin een beschrijving is weergegeven van het te voeren of gevoerde beleid door deze lagere overheden op korte, middellange of lange termijn terzake van een of meerdere beleidsterreinen resp. onderdelen daarvan en de samenhang daarbinnen resp. daartussen. Het begrip planprocedure lagere publiekrechtelijke lichamen betreft het stelsel van aanwijzingen aan lagere overheden op welke wijze een plan tot stand moet worden gebracht.

Tot deze aanwijzingen kunnen worden gerekend: inspraakvoorschriften, termijnen, bezwaar- en beroepsprocedures, onderzoeksvoor-

schriften, vooroverleg met andere overheden, goedkeuringsbepalingen, het (zich laten) adviseren door gedeconcentreerde diensten, voorschriften hoe en welke belangen in acht genomen moeten worden enzovoort.

Met behulp van bovenstaande begripsbepalingen en het rapport "Inventarisatie Bestuursinstrumenten" heeft de werkgroep een zestigtal planprocedures geïnventariseerd.

3. Aanpak van het onderzoek

De werkgroep heeft een drietal groepen van kosten onderscheiden die hieronder samenvattend zijn weergegeven:

1. Kosten van uitvoering en handhaving van de procedurevoorschriften t.b.v. de overheid die de voorschriften uitvaardigt.
2. Kosten van inachtneming van planprocedures door lagere overheden.
3. Kosten van derden.

Aan de hand van deze globale kostencategorieïndeling heeft de werkgroep een fictief planmodel ontwikkeld waarin zoveel mogelijk alle denkbare stappen zijn aangegeven welke kunnen gelden bij voorschriften. Het doel van dit model is niet anders dan inzichtelijk te maken waar mogelijk kostenveroorzakende voorschriften schuil gaan. Het model ziet er als volgt uit:

FICTIEF PLANMODEL			
Betrokkenen Fase van besluitvorming in de tijd	Lagere overheid	Hogere overheid	Belanghebbende
	Vorbereiding	Vooroverleg	Inspraak
	Vaststelling		
		Beoordeling	Bezwaar- en beroepsprocedure
	Uitvoering	Toezicht op uitvoering	

Op basis van dit in het rapport verder uitgewerkte model en de hiervoor beschreven onderzoeksvragen, is een vragenlijst ontwikkeld. Deze bestond in hoofdlijnen uit vragen ten aanzien van:

- beschrijving van doelstellingen, achtergronden en motieven
- beschrijving van mogelijke kostenveroorzakers aan de hand van het fictieve planmodel;
- kosten-indicatie van deze kostenveroorzakers;
- ontwikkelen van varianten die tot kostenbesparing kunnen leiden, met inachtneming van de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Deze vragenlijst is m.n. gehanteerd bij het onderzoek van de geïnventariseerde planprocedures op departementaal niveau. De vertegenwoordigers van IPO/BO en VNG is verzocht de door lagere overheden ondervonden knelpunten bij planprocedures te inventariseren en kosten bij lagere overheden zoveel mogelijk aan te geven.

De vragenlijsten zijn door het Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoeksbureau verwerkt.

4. Resultaten van het onderzoek

In totaal zijn door de departementen een 45-tal vragenlijsten ingevuld. Van de aanvankelijk geïnventariseerde planprocedures vielen er enkele af o.a. door samenvoeging bij de beantwoording, vanwege verder gevorderde plannen tot vervanging of een bij nader onderzoek minder duidelijk gebleken karakter van planprocedure. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft de voor de gemeenten relevante procedures onderzocht, in totaal 16. De vertegenwoordiging van de provincies heeft geen bijdrage kunnen leveren. Het ontbreken van informatie van de zijde van de provincies is een ernstige lacune in het onderzoek.

De 45 onderzochte planprocedures komen vooral voor verantwoording van de volgende departementen: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Landbouw en Visserij. Daarnaast kennen de departementen van Binnenlandse Zaken en van Onderwijs en Wetenschappen enkele planprocedures.

Ruim de helft van deze procedures betreft voorgenomen beleid, d.w.z. dat zij op korte of langere termijn nog in werking moeten treden. In overwegende mate gaat het hierbij om planprocedures op provinciaal niveau.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincies een sleutelrol vervullen op het terrein van verticale planning.

Complexiteit

Planprocedures dragen zorg voor een toenemende complexiteit in het binnenlands bestuur.

Voor nauw samenhangende beleidsterreinen gelden aparte planprocedures. Deze procedures kennen verschillende looptijden en herzieningstermijnen, verschillende actoren etc.

Planprocedures voor lagere overheden zijn zeer uiteenlopend. Mogelijke overeenkomsten tussen planprocedures blijken doorgaans veroorzaakt te worden doordat planprocedures van hetzelfde departement of departementsonderdeel afkomstig zijn. Per departement of departementsonderdeel bestaat een bepaalde planningscultuur.

Waar lagere overheden worden ingeschakeld om via in bijna alle gevallen wettelijk verplichte planprocedures, bepaalde taken te behartigen gaat dit vaak samen met andere (rijks-)instrumenten als specifieke uitkeringen, gedeconcentreerde rijksdiensten, toezicht en dergelijke. Dit duidt op de mogelijkheid van een zekere "overkill" in het bestuursinstrumentarium.

Bij twee/derde van de onderzochte planprocedures worden (bijna) alle in het planmodel onderscheiden fasen doorlopen. Dit betekent niet alleen dat deze procedures een nogal ingewikkelde gang maken langs de verschillende bestuurlijke niveau's, maar ook dat er daardoor veel betrokkenen zijn bij de gehele procedure.

De verwachting is daarom dat de meeste planprocedures dus relatief langdurig en kostbaar zijn.

Motieven

De meeste planprocedures kennen een zekere verticale gerichtheid. Blijkens de beschrijvingen van doelstellingen en motieven is drie/kwart van de procedures erop gericht de hogere overheid in

staat te stellen kennis te nemen van hetgeen de lagere overheden "van plan" zijn (informatie en afstemmings/coördinatiemotief). Waar het informatiemotief wordt opgevoerd geldt dit motief veelal om informatie te krijgen ten einde de allocatie van middelen en/of voorzieningen mogelijk te maken.

Een kwart van de planprocedures heeft louter instrumentele betekenis voor de lagere overheden zelf.

Het gaat hier om planvoorschriften welke aanwijzingen bevatten aan lagere overheden op welke wijze zij vorm moeten geven aan het te voeren beleid (motieven: systematische voorbereiding van besluitvorming; specifieke belangenbehartiging en inspraak; rechtsbescherming en inzichtelijk maken van derdenwerking).

Kosten

Uitzonderingen daargelaten bestaat er bij departementen weinig kwantitatief inzicht in de "eigen" kosten en kostenaspecten van planprocedures. Voor de kosten voor lagere overheden ontbreekt dat inzicht vrijwel geheel¹⁾. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen:

- Veelal zijn er geen functionarissen die in het bijzonder belast zijn het planningstaken. Veeleer zijn dergelijke taken geïntegreerd in een breder takenpakket, waardoor een toerekening bemoeilijkt wordt.
- Samenhangend hiermede is het niet goed mogelijk gebleken binnen de beperkte tijd een verantwoorde kostenschattting te maken; de werkgroep wil er op wijzen dat, gezien de ervaringen met onderzoek naar de indirecte kosten van milieuwetten, en kostenschattting een tijdrovende en intensieve aangelegenheid is.
- Met name voor de toekomstige planprocedures is een kostenschattting nauwelijks te geven.

Het door de VNG aangedrongen materiaal levert het volgende beeld op: de 16 onderzochte procedures kosten de gemeente tussen f 480

1) Aangetekend moet worden dat m.n. voor enkele nieuwe voorgenomen planprocedures (in het bijzonder op het terrein van onderwijs, milieubeheer en waterhuishouding) wel enigermate onderbouwd inzicht bestaat.

en f 600 miljoen. De hoogte van deze bedragen wordt in belangrijke mate beïnvloed door de aan het bestemmingsplan verbonden kosten. De werkgroep tekent aan dat het hier gaat om zeer ruwe schattingen.

Omtrent de kosten van provincies ontbreken gegevens. Op grond van secundair materiaal zijn enige indicaties te geven t.w. Provinciale planologische diensten: + f 90 mln., Ruimtelijke ordening-ambtenaren werkzaam op griffies: + f 20 mln., Wet op de waterhuishouding: + f 5,5 mln. en Provinciale afvalstoffenplannen + 11,7 mln.

Voor overige sectoren waarvoor planningsvoorschriften gelden was geen materiaal beschikbaar.

Kostenvarianten

De kostenvarianten vormen het tweede belangrijke aspect van het onderzoek. De aanbevelingen die de departementen hebben gedaan laten de relaties tussen overheden grotendeels onverlet.

Hierbij valt als belangrijkste resultaat op dat voorzover er door departementen varianten zijn aangegeven, vooral vereenvoudigingen via het afschaffen van voorschriften voor onderzoeksverplichtingen, overleg, inspraak en rechtsbescherming naar voren komen. In het algemeen verwacht men hiervan kostenbesparingen voor de kostendragende overheid, terwijl de doelstellingen overeind kunnen blijven.

Een zeer geringe kostenbesparing verwachten de departementen in het algemene van de variant samenvoeging met andere planprocedures en/of andere bestuursinstrumenten. Niettemin verwacht men uit een oogpunt van doeleindenrealisatie veel van deze variant: de doelstellingen zullen beter worden bereikt en er zal een betere afweging plaatsvinden.

Ten aanzien van de variant normerende wetgeving is het oordeel van de departementen overwegend negatief aangezien men vreest voor een aantasting van de noodzakelijke flexibiliteit en de noodzakelijke differentiatiemogelijkheden. Het louter en alleen afschaffen van de planprocedures en de taakbehartiging overlaten aan de lagere overheden wordt door de departementen gezien als een ernstige aantasting van de doelstellingen.

Uit het onderzoek bij de departementen komt wel een nieuwe variant naar voren: vermindering van de frequentie van de verplichte herziening respectievelijk verlenging van de geldingsduur van het plan. Aangetekend moet overigens worden dat met name de nieuwere planprocedures hogere frequenties kennen. Deze procedures zijn veelal allocatie-instrumenten.

De VNG brengt de volgende alternatieven naar voren.

Af te schaffen respectievelijk niet in te voeren planverplichtingen: gemeentelijke meerjarenramingen; gemeentelijk rampenplan o.g.v. ontwerp-rampenwet; verkeerscirculatieplan; kampeerplaatsenplan; plan openbare bibliotheekvoorzieningen.

Voor een aantal planverplichtingen beveelt de VNG vereenvoudigingen aan: bestemmingsplan (: leefmilieuverordening); structuurplan; indicatief meerjarenprogramma geluid; plan voorzieningen gezondheidszorg; plan en programma voor sociaal-cultureel werk; plan en programma emancipatie-activiteiten.

Voor de overige planprocedures heeft de VNG geen specifieke aanbevelingen gedaan.

Van provinciale zijde ontbreken varianten.

De kostenbesparingen die met deze voorstellen kunnen worden gerealiseerd zijn niet gekwantificeerd. Aangetekend moet worden dat een eventuele afschaffing niet leidt tot een 100% kostenbesparing, aangezien in een aantal gevallen de noodzaak van planning door lagere overheden zal blijven bestaan. Een deel van de kosten zal wegvallen vanwege de verwachting dat lagere overheden een aantal plannen vereenvoudigen zal; een ander deel zal wegvallen omdat lagere overheden niet meer genooddaakt zullen zijn contacten met hogere overheden te onderhouden.

5. Aanbevelingen

De varianten welke door de departementen en de VNG zijn aangedragen zijn naar het oordeel van de werkgroep nog onvoldoende uitgewerkt om thans concrete aanbevelingen te kunnen doen m.b.t. de sanering van planvoorschriften. Een nadere uitwerking van de gedane voorstellen is daarom (in vrijwel alle gevallen) noodzakelijk.

Daarnaast heeft de werkgroep op basis van het onderzoeksmateriaal en haar gedachtenvorming over de problematiek van planprocedures, een aantal algemene aanbevelingen geformuleerd.

Kosten/baten afweging

Het verdient aanbeveling dat waar planvoorschriften aan lagere overheden worden gegeven, nauwkeuriger wordt nagegaan welke procedurele kosten aan deze voorschriften zijn verbonden. Bovendien bevordert een kostenonderzoek een behoorlijke kosten/baten afweging.

Het verdient aanbeveling om de lagere overheden bij een dergelijk onderzoek te betrekken. Dit onderzoek dient zich uit te strekken tot alle betrokken overheden én derden.

Stroomlijning financiering en planning

Planvoorschriften met betrekking tot de allocatie van middelen en/of voorzieningen kunnen gereduceerd worden door de vraag naar middelen en/of voorzieningen te normeren. Deze normering dient te geschieden m.b.v. gekwantificeerde criteria. De verdeling van middelen en/of voorzieningen dient eveneens te geschieden m.b.v. objectieve verdeelcriteria.

Vereenvoudiging in procedures

Uit het onderzoek is gebleken dat planprocedures op een aantal punten kunnen worden vereenvoudigd:

- Voorzover er aan plannen van lagere overheden een preventieve beoordeling is verbonden kunnen de daarop betrekking hebbende voorschriften vereenvoudigd worden door wijziging van de toezichtsvorm. Bijv. omschakeling naar repressief toezicht waardoor veel bureaucratie kan worden voorkomen.
- Voorschriften met betrekking tot de voorbereiding van plannen door lagere overheden kunnen vereenvoudigd worden.
- Inspraakbepalingen in planvoorschriften aan lagere overheden kunnen worden afgeschaft. Hiervoor zullen zonodig algemene inspraakbepalingen in de plaats moeten komen, neer te leggen in bijvoorbeeld de Gemeentewet, Provinciewet en de in voorbereiding zijnde Algemene Waterschapswet.
- Daarnaast beveelt de werkgroep aan om de structuur en vormgeving van planprocedures en plannen zo eenvoudig mogelijk te doen zijn bijv. door het hanteren van duidelijke en uniforme modellen.

Afstemming met beleidsvoering lagere overheden

De werkgroep beveelt aan de planprocedures zoveel mogelijk af te stemmen met en onder te brengen in de bestaande beleidskaders bij lagere overheden. De volgende mogelijkheden zijn hierbij aanwezig:

- Er dient naar gestreefd te worden om vijfjarige plannen om te zetten in vierjarige plannen zodat er in procedureel opzicht technische samenhang ontstaat in de middellange termijnplannen. Deze termijnen sluiten ook aan bij het voornemen om de lagere overheden te verplichten tot het maken van voortschrijdende meerjarenramingen.
- Bijzondere aandacht verdient eveneens het opnemen van informatie uit specifieke plannen in algemene meerjarenplannen van de lagere overheid. Door deze algemene plannen kan voor een groot deel tegemoet worden gekomen aan informatiebehoefte van hogere overheden. Nagegaan moet daarom worden in hoeverre functies van planvoorschriften kunnen worden "meegenomen" in het terzake lopende experiment van het departement van Binnenlandse Zaken.

Gedifferentieerd bestuurlijk beleid

Planvoorschriften waarbij de provincies een coördinerende rol vervullen m.b.t. de allocatie van voorzieningen en/of middelen kunnen gedifferentieerd worden toegepast indien voor de betreffende voorzieningen een voldoende draagvlak aanwezig is bij de grotere gemeenten. Hiermede kan een soms sterk gelede verticale beleidsvoering worden getemperd.

Samenvoeging

Onderzocht dient te worden in hoeverre de samenhangen tussen de verschillende (voorgenomen) wettelijke kaders die de basis leggen voor de planprocedures vertaald kunnen worden in een samenvoeging van planprocedures.

Rol provincie in planprocedures

Zoals hierboven staat aangegeven is de rol van provincies bij planningsprocedures cruciaal. Vanwege het ontbreken van gegevens van provinciale zijde is nader onderzoek op dit vlak wenselijk, mede in verband met de ontwikkeling van het provinciale takenpakket. Bij dit onderzoek dienen de provincies te worden betrokken.

BIJLAGE A

VRAGENLIJST HEROVERWEGING PLANPROCEDURES

PLANPROCEDURE:

Naam invuller:

werkzaam bij :

telefoon :

1. GRONDSLAG PLANPROCEDURE

1a. Waar wordt de grondslag van de planprocedure geregeld?

Citeertitel:

Vindplaats :

1b. Wanneer is de regeling in werking getreden, of zal de regeling in werking treden?

- Is in werking getreden op:
- Er is besloten dat de regeling in werking zal treden op:
- Streefdatum:

Wordt er ten aanzien van de regeling deregulering overwogen?

ja ☐

nee ☐

1c. Welke vorm heeft de regeling?

- Wet
- AMvB
- KB/Ministeriële regeling
- Circulaire
- Beleidsnota
- Anders, te weten

☐☐☐☐☐

1d. In welk(e) artikel(en) van de hierboven genoemde grondslag wordt de planprocedure geregeld?

1e. Worden er - elders dan in de regeling - nadere voorschriften of aanwijzingen betreffende de planprocedure gegeven?

ja ☐

nee ☐

Raadpleeg de toelichting bij de vragenlijst

1f. Bestaat er een relatie met een specifieke uitkering?

nee ☐

ja ☐

Zo ja, welke specifieke uitkering.



2. DOELSTELLINGEN EN ACHTERGRONDEN

2a. Welke doelstellingen worden nagestreefd met de regeling waarin de planprocedure is opgenomen? Raadpleeg de toelichting bij de vragenlijst. Geef deze kort weer, met vermelding van de vindplaats.

2b. Welke motieven hebben geleid tot het opnemen van de planprocedure in de regeling? Raadpleeg de toelichting bij de vragenlijst. Geeft deze kort weer, met vermelding van de vindplaats.

2c. Is er samenhang met andere planprocedures op hetzelfde beleidsterrein of nauwverwante beleidsterreinen?

nee ☐

ja ☐



Zo ja, welke?

2d. Wordt de planprocedure gebruikt in samenhang met andere beleidsinstrumenten op hetzelfde beleidsterrein of op nauwverwante beleidsterreinen? (Raadpleeg de toelichting)

nee ☐

ja ☐



Zo ja, welke?

3. BESCHRIJVING PLANPROCEDURE

3a. Gaat het om een gemeentelijke of provinciale planprocedure of om een planprocedure van een andere lagere overheid (waterschap, gewest etc.)?

gemeentelijk ☐

provinciaal ☐

andere lagere overheid te weten: ☐

3b. Gaat het om een verplicht dan wel facultatief plan; en voor welke lagere overheden?

- verplicht plan voor alle gemeenten/provincies/overige lagere overheden 1) ☐

- verplicht plan voor een groep van gemeenten/provincies/andere lagere overheden 1) ☐

- facultatief plan voor alle gemeenten/provincies/andere lagere overheden 1) ☐

- facultatief plan voor een groep van gemeenten/provincies/overige lagere overheden 1) ☐

3c. Geldt het vaststellen van het plan als voorwaarde voor financiering? vanwege andere overheden

nee ☐

ja ☐

3d. Gaat het om een globaal ('hoofddlijnen') plan of om een gedetailleerd?

globaal ☐

gedetailleerd ☐

3e. Hoe vaak moet het plan vastgesteld worden?

- eenmalig ☐

- een keer per jaar ☐

- anders, namelijk:

3f. Hoeveel plannen zijn er per gemeente/provincie?

- één ☐

- meer dan één, afhankelijk van de situatie ter plaatse ☐

3g. Hoe is - schematisch weergegeven - de taakverdeling over de verschillen de overheden in de opeenvolgende fasen van de planprocedure?

	andere la- gere overheid	gemeente	provincie	departement
- voorbereiding plan	☐	☐	☐	☐
- vaststelling	☐	☐	☐	☐
- beoordeling	☐	☐	☐	☐
- als beroepsinstantie	☐	☐	☐	☐
- uitvoering	☐	☐	☐	☐
- financiering	☐	☐	☐	☐

BESCHRIJVING VAN DE PLANPROCEDURE PER FASE

4.1. VOORBEREIDINGSFASE VAN HET PLAN

- 1.1a. Bevat de regeling waarop die planprocedure gebaseerd is voorschriften met betrekking tot de voorbereiding van het plan?

nee ☐

ja ☐



Zo ja, in welke artikelen?

- 4.1b. Zijn er voorschriften gegeven ten aanzien van de wijze waarop het plan moet worden voorbereid?

Zo ja, geef deze kort weer, en vermeld de vindplaats. (Raadpleeg de toelichting)

- voorschriften met betrekking tot hanteren of verzamelen van gegevens.

nee ☐

ja ☐



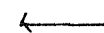
vindplaats:

korte inhoud voorschriften:

- voorschriften met betrekking tot de presentatie van gegevens:

nee ☐

ja ☐



vindplaats:

- voorschriften met betrekking tot de presentatie van gegevens (vervolg):

korte inhoud voorschriften:

- voorschriften met betrekking tot voeren van vooroverleg met andere overheden: (zie ook 4.1c.)

nee ☐

ja ☐

←

vindplaats:

korte inhoud voorschriften:

- voorschriften met betrekking tot het geven van inspraak:

nee ☐

ja ☐

←

vindplaats:

korte inhoud voorschriften:

Indien er voorschriften zijn, beantwoord dan ook vraag 4.1d.

4.1.c. Vooroverleg

- vindt er formeel vooroverleg plaats met andere overheden?

nee ☐

ja ☐

Zo ja, met welke?



In welke fase van de planvoorbereiding?

Op welke wijze is het vooroverleg bij andere overheden gestructureerd?

- Vindt er daarnaast nog informeel overleg plaats tijdens de planvoorbereiding?

nee ☐

ja ☐

4.1.d. Inspraak

- Als er voorschriften zijn gegeven met betrekking tot de inspraak, welke vorm van inspraak betreft dat dan?

Inspraak-in-enge-zin, globaal gesteld de gelegenheid voor burgers om in een stadium voor de vaststelling van het plan hun mening over het vast te stellen beleid kenbaar te maken.

Overleg, een vorm van samenspraak tussen overheid en betrokkenen (vnl. maatschappelijke organisaties, instellingen).

Bezwaar tegen ontwerp-besluiten.

Advies, het horen van adviesorganen waarin de betrokken burgers via hun organisaties zijn vertegenwoordigd.

- Zijn er voorschriften gegeven met betrekking tot de termijnen voor de inspraak?

nee ☐

ja ☐

- Moet er ook een verslaglegging van de inspraak plaatsvinden?

nee ☐

ja ☐

Zo ja, aan wie moet deze worden meegedeeld?



- Zijn er voorschriften met betrekking tot de verwerking van de inspraak in het plan?

nee ☐

ja ☐

Zo ja, geef deze kort weer.



4.2. VASTSTELLING VAN HET PLAN

4.2a. In welke artikelen van de regeling waarop de planprocedure gebaseerd is wordt de vaststelling van het plan geregeld?

4.2b. Welk orgaan van de lagere overheid stelt het plan vast?

- gemeenteraad ☐
- college B en W ☐
- burgemeester ☐
- provinciale staten ☐
- gedeputeerde staten ☐
- commissaris van de koningin ☐
- algemeen bestuur waterschap ☐
- ander orgaan, te weten ☐

4.2c. Welke termijnen moet het vaststellende orgaan in acht nemen?

4.2d. Op welke wijze moet de vaststelling bekend worden gemaakt?

- gemeenteblad/provincieblad/advertentie ☐
- gemeentelijk publikatiebord ☐
- ter inzagelegging ☐
- directe bekendmaking aan mogelijke belanghebbende ☐
- beschikbaarstelling plandocument ☐
- anders, te weten ☐

4.2e. Op welke wijze moeten 'andere' overheden in kennis worden gesteld van het plan (bijv. toezending of mededeling); welke reactie moeten hogere overheden geven op de kennisgeving (bijv. bevestiging; 'geen bezwaar', goedkeuring); zijn er nog termijnen gesteld?

4.2f. Welke documenten moeten ter beschikking worden gesteld.
(verslag van de onderzoeksgegevens; verslag inspraak
accountantsverklaringen; rekeningcijfers, meerjarenraming etc.)
Hoeveel exemplaren moeten ter beschikking worden gesteld?

4.2g. Gelden er nog eisen met betrekking tot de presentatie.
(Cartografische vormgeving; modelmatige eisen etc.)
Zo ja, welke:

4.2h. Zijn er voorschriften omtrent herziening, aanpassing van
plan (voortschrijdende planning). Gelden hierbij andere
procedures dan bij het plan zelf?
Na welke termijn moet het plan opnieuw worden vastgesteld?

4.2i. Kunnen andere overheden nadere aanwijzingen geven omtrent de
inhoud van een concreet plan?

nee ☐

ja ☐



Zo ja:

Op grond van welke bepaling?

Beschrijf de aard van de aanwijzing.

4.3. BEOORDELING

4.3a. Bevat de regeling waarop de planprocedure gebaseerd is, voorschriften met betrekking tot de beoordeling van het plan?

nee ☐

ja ☐

Zo ja, tav. welke activiteiten.

4.3b. - Welk orgaan stelt een beoordelingsbesluit vast?

- gedeputeerde staten

☐

- provinciale staten

☐

- commissaris van de Koningin

☐

- minister

☐

- zelfstandige bestuursorganen

☐

- anders, namelijk:

- Zijn er meerdere overheden betrokken bij de besluitvorming ter beoordeling van het plan?

4.3c. Wat is de aard van de beoordeling?

- goedkeuring

☐

- vaststelling

☐

- ter kennisneming

☐

- anders, namelijk:

4.3d. Wordt de overheid die het plan heeft voorbereid nog betrokken bij de besluitvorming ter beoordeling van het plan?

nee

☐

ja

☐

Zo ja, hoe?



4.3e. Op welke wijze is de besluitvorming ter beoordeling van het plan geregeld?
Welke ambtelijke diensten zijn erbij betrokken?

4.3f. Moeten er door het beoordelende orgaan externe instanties worden geraadpleegd?

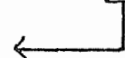
nee

☐

ja

☐

Zo ja, welke? In welk stadium van de beoordeling?



4.4. BEZWAAR- EN BEROEPSMOGELIJKHEDEN

4.4a. Bevat de regeling, waarop de planprocedure gebaseerd is mogelijkheden om tegen de vaststelling, of de al of niet goedkeuring van het plan in beroep te gaan?

nee ☐

ja ☐



Zo ja, in welke artikelen?

4.4b. Is er beroep mogelijk tegen:

- de vaststelling van het plan
- de goedkeuring van het plan
- de onthouding van goedkeuring
- anders, namelijk:

☐☐☐

4.4c. Voor wie staat dat beroep open?

- het vaststellende orgaan
- derden, uit hoofde van hun functie
- derden, belanghebbenden

☐☐☐

4.4d. Welk orgaan fungeert als beroepsinstantie?

4.4e. Heeft het starten van een beroepsprocedure een schorsende werking ten aanzien van de uitvoering van het plan?

nee ☐

ja ☐

4.4f. Is er AROB-beroep mogelijk voor derden belanghebbenden?

nee ☐

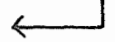
ja ☐

4.5. UITVOERING/TOEZICHT OP DE UITVOERING

4.5a. Bevat de regeling, waarop het plan gebaseerd is, voorschriften met betrekking tot de uitvoering?

nee ☐

ja ☐



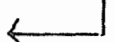
Zo ja, in welke artikelen?

4.5b. Zijn er voorschriften gegeven betreffende de volgende elementen ;
weer; en vermeld de vindplaats. geef deze kort

- overleg met betrokkenen

nee ☐

ja ☐



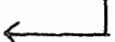
vindplaats:

korte inhoud:

- voortgangsrapportages e.d.

nee ☐

ja ☐



vindplaats:

korte inhoud:

korte inhoud (vervolg)

- Met betrekking tot degenen die met de uitvoering worden belast (opleidingseisen e.d.)

vindplaats:

korte inhoud:

nee ☐
ja ☐
←

- Met betrekking tot inspectie door andere overheden

vindplaats:

korte inhoud:

nee ☐
ja ☐
←

- 4.5c. Zijn er sancties door hogere overheden mogelijk, als de uitvoering in hun ogen niet juist verloopt?
(Bijvoorbeeld: stopzetting financiering, richtlijnen en aanwijzingen)? Beschrijf deze.

- 4.5d. Zijn er uitzonderlingsbepalingen op de verlangde planprocedure?

nee ☐

ja ☐



Zo ja, beantwoordt de volgende vragen:

- waar hebben deze beperkingen betrekking op?
- welke instantie verleent de bevoegdheid tot het hanteren van deze bepalingen?
- in welke mate wordt gebruik gemaakt van deze bepalingen, Denk hierbij aan frekwentie, het uitzonderen van essentiële onderdelen etc.

4.6. FINANCIERING

4.6a. Hoe worden de planprocedurele werkzaamheden van de lagere overheden met betrekking tot het plan gefinancierd?

- eigen middelen: belastingen ☐
- gemeentefonds ☐
- leges ☐
- doorberekening gebruikers ☐
- rijksoverheid: specifieke uitkering; zo ja wat is ☐
 de aard van deze uitkering (100%
 kostendekkend, procentuele vergoe-
 ding, genormeerde vergoeding).
- anders, namelijk ☐

4.6b. Bij financiering door hogere overheden:
zijn er voorschriften verbonden aan de financiering?
(bijvoorbeeld: voeren van overleg met hogere overheden;
overleggen accountantsverklaringen).

4.6c. Op welke wijze worden de voorzieningen gefinancierd?

- eigen middelen: belastingen ☐
- gemeentefonds ☐
- provinciefonds ☐
- leges ☐
- doorberekening gebruikers ☐
- rijksoverheid: specifieke uitkering, zo ja wat is ☐
 de aard van deze uitkering (100%
 kostendekkend, procentuele vergoe-
 ding, genormeerde vergoeding).
- anders, namelijk:

5. KOSTEN EVALUATIE

De volgende vragen dienen om een indicatie te verkrijgen van de met de procedures gemoeide kosten. Per vraag is aangegeven welke instantie deze vraag in de eerste plaats dient te beantwoorden. Indien U niet tot genoemde instantie behoort, maar niettemin over aanduidingen beschikt, kunt U deze geven.

In een aantal gevallen (bij onlangs in werking getreden procedures resp. nog in werking te treden procedures) zal dit moeilijk zijn. Probeer in die gevallen een indicatie te geven op grond van ervaringen met soortgelijke bestaande regelingen, verricht onderzoek, adviezen van derden etc.

- 5.1a. Geef zo mogelijk een schatting van de duur van het planningsproces vanaf de voorbereidingsfase tot en met de beoordelingsfase. Hanteer hierbij twee termijnen: de termijn volgens de regels en feitelijke duur van een gemiddelde planprocedure. Lagere overheid.
- 5.1b. Geef zo mogelijk een schatting van de gemiddelde duur van het planningsproces vanaf de voorbereidingsfase tot en met de afronding van de bezwaar- en beroepsprocedures. Lagere overheid.
- 5.1c. Tracht indien mogelijk het tijdsverschil tussen a) en b) te verklaren. Lagere overheid.
Gedacht moet worden aan mogelijke verklaringen als: intensief gebruik van de bezwaar- en beroepsprocedures; ingewikkelde materie waardoor beroepsinstanties veel informatie moeten inwinnen; (veelvuldig) raadplegen van verschillende overheidsinstanties (via bijv. ambtsberichten).

- 5.1d. Geef per fase ongeacht het feit of dergelijke fase in één of meer jaren een schatting van het totaal daarvoor benodigde mensdagen (excl. overheadkosten als: huisvesting, administratie, kantoorbenodigdheden, algemene leiding, ondersteunende diensten; inclusief kosten zoals druk- en portokosten, automatisering). Geef ook aan of de werkzaamheden structureel of incidenteel zijn.

fase:

- | | | | | |
|-----------------------|---|------------------|----------------|--------------------------|
| - voorbereiding: | <u>lagere overheid</u> | . werkzaamheden: | structureel | ☐ |
| | | | incidenteel | ☐ |
| | | . kosten | : mensdagen | - - - - - |
| | | | overige kosten | - - - - - |
| | | | | |
| - vaststelling: | <u>lagere overheid</u> | . werkzaamheden: | structureel | ☐ |
| | | | incidenteel | ☐ |
| | | . kosten | : mensdagen | - - - - - |
| | | | overige kosten | - - - - - |
| | | | | |
| - beoordeling: | <u>hogere overheid</u> | . werkzaamheden: | structureel | ☐ |
| | | | incidenteel | ☐ |
| | | . kosten | : mensdagen | - - - - - |
| | | | overige kosten | - - - - - |
| | | | | |
| - bezwaar- en beroep: | <u>lagere overheid/</u>
<u>hogere overheid</u> | . werkzaamheden: | structureel | ☐ |
| | | | incidenteel | ☐ |
| | | . kosten | : mensdagen | - - - - - |
| | | | overige kosten | - - - - - |
| | | | | |
| - uitvoering: | <u>lagere overheid</u> | . werkzaamheden: | structureel | ☐ |
| | | | incidenteel | ☐ |
| | | . kosten | : mensdagen | - - - - - |
| | | | overige kosten | - - - - - |
| | | | | |
| - financiering: | <u>lagere overheid/ hogere overheid</u> | . werkzaamheden: | structureel | ☐ |
| | | | incidenteel | ☐ |
| | | . kosten | : mensdagen | - - - - - |
| | | | overige kosten | - - - - - |

5.1e. Geef aan welke instantie de plankosten in welke fase draagt.

instantie:

- voorbereiding	-----
- vaststelling	-----
- beoordeling	-----
- bezwaar + beroep	-----
- uitvoering	-----
- financiering	-----

5.1f. Brengt de planprocedure kosten met zich mee voor derden (burgers, bedrijven, instellingen e.d.).
Geef indien mogelijk een indicatie van de kosten.

5.1g. Geef aan of het planningsproces gericht is op investerings- uitgaven en/of exploitatie-uitgaven. Wie draagt de rentekosten vanwege verrichte investeringen die als gevolg van de lopende procedure nog niet in de exploitatie kunnen worden gebracht (bijv. bij grondaankopen). Kunnen de rentekosten worden doorberekend? Om welk bedrag gaat het?

- 5.2. Tracht aan te geven in hoeverre de kosten onvermijdelijk samenhangen met de planvoorschriften. Welke kosten waren ook gemaakt indien de planvoorschriften niet waren gegeven. Betrek hierbij zo mogelijk de richtlijnen die gegeven zijn in paragraaf 2.3 van de basisnotitie.

6. VARIANTEN VOOR DE PLANPROCEDURE

Bij het ontwikkelen van varianten op de bestaande planprocedures dient kostenbesparing voor op te staan. De kostenbesparing dient in beginsel gerealiseerd te kunnen worden onder handhaving van de beoogde beleidsdoelstellingen. Waar dat niet mogelijk is, moet worden aangegeven in welke zin de besparing tot een aantasting van het beleid leidt.

Indiceer bij de te ontwikkelen varianten tevens nieuw indirecte kosten en ten wiens lasten die kosten komen. Gedacht moet worden aan het volgende: Het beperken van de fase van de rechtsbescherming kan tot gevolg hebben dat de inspraakfase wordt verzwakt; het beperken van het vooroverleg kan tot een verzwaring van de beoordelingsfase leiden; een beperking van de ene procedure kan echter ook een verzwaring van andere planprocedures bewerkstelligen. De mogelijk te analyseren alternatieven zijn met de volgende trefwoorden aan te duiden:

1. vereenvoudigen van planprocedures
2. samenvoegen van planprocedures
3. afschaffen van planprocedures en vervangen door 'ordenende' of normerende wetgeving
4. afschaffen van planprocedures en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden.

Wilt u hieronder aangeven voor elke variant hoe deze variant bij de beschreven planprocedure toegepast zou kunnen worden; en in welke fasen van het planproces; wat de gevolgen van de toepassing zijn in relatie tot de doelstellingen die geleid hebben tot het in het leven roepen van de planprocedure; wat de gevolgen zijn voor de kostenkant, en tenslotte wat de gunstige effecten van deze variant kunnen zijn.

VARIANT 1: vereenvoudiging van de planprocedure

Mogelijke toepassing bij de beschreven planprocedure, in de verschillende fasen van het planproces (zie vraag 4).

Wat zijn de gevolgen van toepassing voor de doelstellingen?

Wat zijn de gevolgen voor de kostenkant?

Wat zijn mogelijk gunstige effecten van deze variant?

Wat zijn mogelijk ongunstige effecten van deze variant?

VARIANT 2: samenvoegen van de planprocedure met andere planprocedures

Mogelijke toepassing bij de beschreven planprocedure, in de verschillende fasen van het planproces (zie vraag 4).

Wat zijn de gevolgen van toepassing voor de doelstellingen?

Wat zijn de gevolgen voor de kostenkant?

Wat zijn mogelijk gunstige effecten van deze variant?

Wat zijn mogelijk ongunstige effecten van deze variant?

VARIANT 3: afschaffen van de planprocedure en vervangen door
ordenende- of normerende wetgeving

Mogelijke toepassing bij de beschreven planprocedure, in de verschillende fasen van het planproces (zie vraag 4.)

Wat zijn de gevolgen van toepassing voor de doelstellingen?

Wat zijn de gevolgen voor de kostenkant?

Wat zijn mogelijk gunstige effecten van deze variant?

Wat zijn mogelijk ongunstige effecten van deze variant?

VARIANT 4: afschaffen van de planprocedure en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden

Mogelijke toepassing bij de beschreven planprocedure, in de verschillende fasen van het planproces (zie vraag 4.)

Wat zijn de gevolgen van toepassing voor de doelstellingen?

Wat zijn de gevolgen voor de kostenkant?

Wat zijn mogelijk gunstige effecten van deze variant?

Wat zijn mogelijk ongunstige effecten van deze variant?

Verslag van een onderzoek naar planprocedures van de lagere overheden door het sociaal-geografisch en bestuurskundig onderzoeksbureau (SGBO)

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING
 - 1.1. De response
 - 1.2. De verwerking
 - 1.3. De resultaten van de verwerking
2. BESCHRIJVING VAN DE PLANPROCEDURES NAAR UITERLIJKE KENMERKEN
 - 2.1. Het tijdstip van inwerkingtreding van de planprocedures
 - 2.2. De planprocedures en de deregulering
 - 2.3. Het al dan net verplichte karakter van de planprocedure
 - 2.4. De zwaarte van de planprocedure
 - 2.5. Plannen en planfamilies
3. BESCHRIJVING VAN DE INHOUDELIJKE KANTEN VAN DE PLANPROCEDURES
 - 3.1. Het doel en de motieven
 - 3.2. Het instrumentele karakter van de planprocedures
 - 3.3. Het motief en de planprocedure
 - 3.4. Samenhang met andere planprocedures en andere beleidsinstrumenten
 - 3.5. De varianten
4. BESCHRIJVING VAN DE PLANPROCEDURES PER PLANFASE
 - 4.1. De taakverdeling over de overheidslagen
 - 4.2. De verschillende planfasen
 - 4.3. De voorbereidingsfase
 - 4.4. De vaststellingsfase
 - 4.5. De beoordelingsfase
 - 4.6. De fase waarin beroep mogelijk is
 - 4.7. De uitvoeringsfase
5. KOSTEN EN KOSTENASPECTEN
 - 5.1. De procedureuur
 - 5.2. De kostendragers
 - 5.3. De wijze van financiering
 - 5.4. Kosten, en de varianten vanuit een kostenoogpunt
6. Hoofdpijnen en conclusies

BIJLAGEN:

1. Overzicht en beschrijving van verwerkte planprocedures in volgorde van binnenkomst.
2. Uitkomsten van de rechte tellingen.

Den Haag, oktober 1983

Verslag van een onderzoek naar planprocedures van de lagere overheden

1. Inleiding

Dit onderzoek is gehouden ten behoeve van de heroverleving van planprocedures van de lagere overheden.

Het onderzoek vertoont in al zijn fasen sporen van haastwerk. Het mag bijvoorbeeld een wonder heten, dat van de haastig in elkaar gedraaide en in een veel te krappe antwoordtermijn ingevulde vragenlijsten niet veel meer vragen verkeerd begrepen zijn of door een te onnauwkeurige vraagstelling onverwerkbaar antwoorden hebben opgeleverd. Voor het feit dat de vragenlijsten lang niet alle even volledig zijn ingevuld, verdienen de invulders alle begrip. De vragenlijst was dik, ingewikkeld en bevatte veel vragen, waarvan de gegevens niet zo maar voorhanden waren. Ook de verwerkingstermijn was uitermate krap. Dat heeft tot gevolg, dat, hoewel er een groot aantal analyses zijn gepleegd, rustiger bestudering misschien nog wel meer aan het licht kunnen brengen.

Voordat nu het inhoudelijk verslag aan de orde komt, worden enkele gegevens gepresenteerd die nodig zijn om de resultaten van enquête te plaatsen, zoals de response, de wijze van verwerking en van de weergave van de resultaten.

1.1. De response

Op 30-8 (de sluiting van de inzendingstermijn) waren slechts 15 vragenlijsten geretourneerd; op 1-10 waren dat er 43. Bijlage 1 bevat een overzicht van de geretourneerde en verwerkte vragenlijsten naar volgorde van binnenkomst.

De wijze waarop de te onderzoeken vragenlijsten door de werkgroep zijn geselecteerd, en het aantal geretourneerde lijsten maken dat de uitspraken in dit verslag slechts gelding hebben voor de onderzochte planprocedures. Een beeld van "de planprocedure in Nederland" kan hieruit dus niet worden afgeleid.

1.2. De verwerking

Eerst zijn van de gegevens uit de geretourneerde lijsten "rechte tellingen" gemaakt (dat wil zeggen dat per vraag de verschillende gebruikte antwoordmogelijkheden zijn geturfd). De resultaten van de rechte tellingen zijn weergegeven in bijlage 2. Het maken van een rechte telling geeft een redelijk objectief inzicht in het voorkomen van allerlei kenmerken van planprocedures, echter per kenmerk. Daarnaast kan zo een indruk gekregen worden van de "beantwoordbaarheid" van de vragen. Vragen, die kennelijk onduidelijk waren gesteld, of vragen waar geeneen invuller het antwoord op wist worden zo tijdig voor de verwerking onderkend. Een vrij groot aantal vragen (bijvoorbeeld naar de motieven en naar de varianten) zijn zo kwalitatief, dat rechte tellingen daarin geen inzicht bieden. Er is daarom besloten hiervan kwalitatieve analyses te vervaardigen.

Een aantal planprocedures bleek zo afwijkend van aard te zijn, dat zij zich niet leenden voor verwerking "op grote hoop", of omdat de andere gegevens daardoor te zeer beïnvloed zouden worden, of omdat zij in het geheel niet in het planmodel van de basisnotitie pasten. Per afwijkende planprocedure is een beschrijving gemaakt; daarnaast is van elk van deze procedures bekeken of zij zich gedeeltelijk leenden voor kwantitatieve of kwalitatieve verwerking, en als dat zo was dan zijn zij voor dat gedeelte mee verwerkt.

In een latere fase zijn beschrijvingen gemaakt van alle overige planprocedures. Deze beschrijvingen zijn opgenomen bij bijlage 1.

1.3. De resultaten van de verwerking

De resultaten van het onderzoek worden in deze notitie weergegeven. Gedeeltelijk gaat het daarbij om uitkomsten van de rechte tellingen; gedeeltelijk om de resultaten van kwalitatieve analyses en van kruis-analyses.

De termen, waarmee in de notitie wordt gewerkt, geven verhoudingen aan: bijna alle, relatief meer, één derde etc. Het materiaal van deze enquête leent zich vanwege het zeer kwalitatieve karakter van de gegevens en vanwege het vrij kleine aantal vragenlijsten in het algemeen niet voor het weergeven in getallen.

Dat zou een exactheid suggereren, die op grond van het materiaal en de verwerking ervan niet te rechtvaardigen is. De resultaten van deze enquête leveren een kwalitatief beeld op, geven inzichten en indicaties, en zullen daarom ook in kwalitatieve termen moeten worden weergegeven.

Een andere beperking van het onderzoek, die doorwerkt op de weergave van de resultaten, is dat vooral bij de meer kwalitatief gerichte vragen opvattingen van degenen die de lijst hebben ingevuld sterk doorwerken in de antwoorden. Daarom is in dit verslag bij de kwalitatieve vragen waar geen mogelijkheid op controle bestond van bijvoorbeeld eenduidigheid van de gebruikte begrippen, aangegeven dat het hier gaat om kwalificaties, schattingen etc. van de invullers van de lijsten.

2. Beschrijving van de planprocedures naar uiterlijke kenmerken.

In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de verschillende typen planprocedures die de lagere overheden volgen. Dat beeld is hier beperkt tot een beschrijving aan de hand van een aantal feitelijke, min of meer procedurele, kenmerken van de planprocedures, zoals tijdstip van de inwerkingtreding van de regeling waarop de planprocedure is gebaseerd, het al dan niet verplicht zijn van de procedure, de "omloop-tijd" van het plan, en het aantal plannen per lagere overheid. In paragraaf 3 wordt een meer inhoudelijk beeld gegeven van de onderzochte planprocedures.

2.1. Het tijdstip van inwerkingtreding van de planprocedures.

Analyse van de planprocedures naar de lagere overheid op wie de planverplichting rust, afgezet tegen het tijdstip van het ingaan van de verplichting leert, dat het merendeel van de onderzochte planprocedures betrekking heeft op provinciale plannen (zie bijlage 1). Daarbij valt op, dat de verhouding voorgenomen tegenover bestaande planprocedures niet gelijkelijk over de provinciale en gemeentelijke planprocedures is verdeeld. Van de onderzochte gemeentelijke planprocedures is het merendeel in werking getreden, terwijl van de onderzochte provinciale procedures het merendeel nog in werking moet treden; de meeste planprocedures hebben daarbij een streefdatum die ligt na 1984, soms zelfs zeer ver daarna (rond 1987 á 1990).

Uit de analyse blijkt, dat bij de onderzochte planprocedures voor 1961-1965 het opstellen van plannen nog niet als verplichting voor de lagere overheden voorkwam. In de periode 1966-1975 ontstonden er enkele planverplichtingen. Na 1976 is het aantal zeer snel toegenomen, en de top van de hausse in de toename is - vooral op provinciaal niveau - nog op komst.

Hieruit blijkt dat de plannende rol van de provincie, voorzover deze uit de onderzochte planprocedures voortkomt, niet alleen al relatief sterk is gezien de verdeling in aantal van de provinciale planverplichtingen tegenover de gemeentelijke, maar ook dat deze plannende rol, als alle voorgenomen provinciale planprocedures in werking zullen treden, nog aanzienlijk zal worden versterkt.

2.2. De planprocedures en deregulering

Een tweede analyse is gepleegd naar de mate waarin planprocedures op dit moment onder de druk van deregulering staan. Daarbij is weer onderscheid gemaakt naar bestaande en voorgenomen procedures; dit onderscheid lijkt van belang, omdat voorgenomen procedures over het algemeen relatief gemakkelijker aangepast kunnen worden.

Uit deze analyse komt naar voren, dat ten aanzien van ruim de helft van de onderzochte provinciale planprocedures deregulering wordt overwogen, met een licht accent op de voorgenomen provinciale planprocedures. Van enkele planprocedures wordt bezien of zij niet gezamenlijk kunnen worden vervangen door één planprocedure; en bij enkele voorgenomen provinciale plannen is al rekening gehouden met deregulering door minder gedetailleerde voorschriften in de procedure op te nemen.

Het beeld voor de gemeentelijke procedures is anders. Van de onderzochte gemeentelijke procedures wordt slechts bij enkele deregulering overwogen, gelijk verdeeld over voorgenomen en bestaande procedures. De onderzochte planprocedures, die door waterschappen worden gevolgd, staan beide ter discussie; daarvan betreft er één bestaande, en één een voorgenomen planprocedure.

De planprocedures, die in het kader van de deregulering heroverwogen worden zijn niet naar verhouding over de departementen verdeeld. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne wordt nogal eens gezien als voortrekker van de deregulering; van een relatief groot aantal van de onderzochte planprocedures, die onder dit departement vallen, wordt deregulering overwogen. Toch scoort het ministerie van Verkeer en Waterstaat nog hoger: alle onderzochte planprocedures, die onder het beheer van dit departement vallen, staan ter discussie.

Daarnaast scoren relatief hoog: het ministerie van Landbouw en Visserij, en het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Twee van de drie onderzochte planprocedures ten slotte van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen worden meegenomen in het interdepartementale dereguleringsonderzoek.

2.3. Het al dan niet verplichte karakter van de planprocedure.

Hoewel slechts een formele, wettelijke, regeling lagere overheden kan verplichten een plan op te stellen, kunnen er in de praktijk voor de lagere overheden ook informele planverplichtingen ontstaan, bijvoorbeeld door het indienen van een bepaald plan als voorwaarde te stellen voor financiering. In de vragenlijst is alleen gevraagd naar het al dan niet verplichte karakter van de planprocedure op grond van de formele regeling waarin de planprocedure is opgenomen. We geven hier het antwoord weer.

Analyse van de onderzochte planprocedures, voor wat betreft het formeel al dan niet verplicht zijn van het opstellen van het plan, leert, dat vrijwel alle onderzochte planprocedures een verplicht karakter hebben.

Bij de provinciale plannen gaat het daarbij veruit het meest om wettelijke verplichte plannen voor alle provincies, nog iets meer bij de voorgenomen dan bij de bestaande procedures. Op provinciaal niveau zijn er slechts enkele planprocedures verplicht in bepaalde omstandigheden, die zich niet in alle provincies behoeven voor te doen. Er zijn slechts zeer weinig facultatieve plannen, die dan voor alle provincies facultatief zijn.

Van de onderzochte gemeentelijke planprocedures is er naast het merendeel van de plannen dat formeel verplicht is voor alle gemeenten, een zeer klein aantal plannen, waarbij het al dan niet maken van een plan facultatief is voor een bepaalde groep gemeenten. In deze gevallen kunnen de gemeenten waarvoor de planprocedure facultatief is gesteld, in aanmerking komen voor gelden, als zij aan de planprocedure hebben voldaan. De gemeenten die buiten deze groep vallen komen niet voor financiering in aanmerking.

2.4. De zwaarte van de planprocedures.

Als men inzicht wil verkrijgen in de zwaarte van een planverplichting van de lagere overheden, dan zal men moeten weten, hoe vaak de werkzaamheden voor het opstellen van bepaald plan per provincie en per gemeente verricht moeten worden. Daarom is gevraagd naar de "omloopduur" van de planprocedure, de wijze van herziening en het aantal plannen, dat door een provincie of een gemeente moet worden gemaakt. Daarnaast is gevraagd of de onderzochte planprocedure betrekking heeft op een globaal of een gedetailleerd plan.

Het meest in het oogvallende bij analyse van de "omloopduur" zijn de zeer verschillende termijnen, waarbinnen de plannen herzien moeten worden. Daarin valt per provincie en per gemeente geen patroon te ontdekken; evenmin naar het onderscheid voorgenomen of bestaande procedures.

Bij de planprocedures komen de volgende "omlooptermijnen" voor:

- eenmalige plannen (dit komt relatief meer voor bij voorgenomen dan bij bestaande procedures)
 - in een iets grotere mate: plannen met een herziening na 10 jaar
 - in mindere mate plannen met een planduur van 5, 4, 3 en 2 jaar
 - daarnaast enkele plannen die jaarlijks moeten worden vastgesteld.
- Voortschrijdende plannen komen relatief weinig voor.

Een aparte categorie ten slotte vormen de procedures, waarbij de termijn van herziening "onbepaald" is, of "naar behoefte". Bij "onbepaald" wordt de herzieningstermijn aan de lagere overheden overgelaten; dit komt dan ook slechts voor bij niet verplichte plannen. "Herziening naar behoefte" komt zowel voor bij verplichte als bij niet-verplichte plannen. Bij de verplichte plannen bepaalt meestal de hogere overheid de behoefte; bij de niet-verplichte wordt de (herzienings)behoefte aan het oordeel van de lagere overheden overgelaten. Overigens kunnen vrijwel alle plannen ook tussentijds herzien worden wanneer de situatie waar het plan betrekking op had, is gewijzigd; dit wordt doorgaans aan het inzicht van de lagere overheid die het plan had vastgesteld, overgelaten. Zowel bij tussentijdse herziening als bij vaststelling van een nieuw plan, omdat de planduur verstreken is, moet de gewone procedure worden gevolgd; in één geval bestaat er voor tussentijdse wijziging een vereenvoudigde procedure. In een klein aantal gevallen gelden er voor de wijze van herziening geen voorschriften, omdat die er ook niet zijn voor de gewone wijze van vaststellen.

Het aantal plannen van een bepaald type dat een gemeente moet maken, is, op een enkele uitzondering na, één. Voor de provincies ligt dat iets anders. Van de provinciale planprocedures verplicht ongeveer één derde de provincie minstens één plan te maken, afhankelijk van de situatie. In de praktijk betekent dat, dat de provincie van deze plannen er meestal meer dan één zal hebben. Deze verplichting is vaker opgenomen in voorgenomen procedures dan in bestaande. Per provincie één plan wordt voorgeschreven in de overige tweederde van de onderzochte provinciale planprocedures, waarbij de verdeling over bestaande en voorgenomen procedures ongeveer gelijk is.

Daarnaast is gevraagd of de planprocedure een globaal of gedetailleerd plan betreft.

De onderzochte gemeentelijke planprocedures betreffen volgens de invullers van de vragenlijsten vrijwel alle een min of meer globaal opgesteld plan. Op provinciaal niveau ligt dat anders. Bijna tweederde van de provinciale plannen zijn globaal van karakter; ruim éénderde is gedetailleerd. De globale plannen komen vooral tot stand op grond van bestaande procedures; de gedetailleerde worden vooral voorgeschreven in voorgenomen planprocedures.

2.5. Plannen en planfamilies.

Bij analyse van de onderzochte planprocedures valt op, dat er zowel "families van planprocedures" zijn, als op zich staande plannen. Omdat het voor kosten (en werkzaamheden) die aan het opstellen van plannen verbonden zijn van belang kan zijn of een plan op zich staat, of dat het tot een "familie" behoort, geven we hier een korte indruk. Samenhang met andere instrumenten en met andere planprocedures komt verder aan de orde in paragraaf 3.

Een eerste indruk is dat er slechts weinig op zichzelf staande plannen zijn. De op zichzelf staande plannen die er zijn, zijn vaak verbonden met andere beleidsinstrumenten als bijvoorbeeld financiering, of met een gemeentelijke of provinciale verordening, of met andere "plannen", die lagere overheden ten behoeve van een eigen beleidvoering opstellen (begrotingen, beleidsplannen).

Daarnaast zijn er enkele op zichzelf staande plannen die eenmalig van karakter zijn, bijvoorbeeld gericht op een reorganisatie.

Enkele onderzochte planprocedures maken deel uit van een beperkt, vrij op zichzelf staand planningsstelsel, gebaseerd op één wet (bijvoorbeeld: de landinrichtingsplannen, of: de bibliotheekplannen). Deze kleinere planningsstelsels kunnen beschouwd worden als planfamilies binnen één vrij beperkte beleidssector.

Bij de planprocedures die in familieverband voorkomen zijn er twee typen verwantschap te ontdekken; de "horizontale planfamilie" en de "verticale planfamilie". Karakteristiek voor de "horizontale" families is dat de planverplichting telkens op dezelfde lagere overheid rust; als voorbeeld kan hier worden genoemd de provinciale afvalstoffenplannen. De verticale planfamilie is herkenbaar aan een stelsel van min of meer in elkaar grijpende planprocedures, die door verschillende bestuursniveaus moeten worden gevolgd. Daarbij zijn twee richtingen te herkennen in de beïnvloeding van de plannen van de verschillende bestuurslagen op elkaar: bottom up (gemeente-provincie-rijk) en "top down" (rijk-provincie-gemeente).

Overigens zijn er conglomeraten van planprocedures, waarbij er zowel horizontaal als verticaal samenhangende planprocedures zijn (bijvoorbeeld gemeentelijk structuur- en bestemmingsplan, provinciaal streekplan).

In paragraaf 3, waar een inhoudelijke analyse van de onderzochte planprocedure wordt beschreven, komt aan de orde in hoever er een bewuste keuze voor een bepaald type plan of planfamilie is gemaakt en in hoever er samenhangen bestaan tussen planfamilies en andere beleidsinstrumenten.

3. Beschrijving van de inhoudelijke kanten van de planprocedures

In de vorige paragraaf is getracht de verschillende planprocedures te typeren naar formele, en "uiterlijke" kenmerken. In deze paragraaf staan de meer inhoudelijke kanten van de planprocedures centraal. Deze betreffen vooral de motieven, die geleid hebben tot de keuze voor een planprocedure, de mogelijke relatie tussen het motief en het type plan of de planstructuur, en de samenhang van de planprocedure met andere planprocedures of andere beleidsinstrumenten op hetzelfde beleidsterrein of nauw verwante beleidsterreinen*. Tenslotte wordt er gekeken naar de varianten voor de planprocedure, afgezet tegen het motief dat tot de keuze voor een planprocedure heeft geleid.

3.1. Het doel en de motieven

In de vragenlijst is eerst gevraagd naar de doelstellingen die blijkens wetteksten en kamerstukken worden nagestreefd met de regeling, waarin de onderzochte planprocedure is opgenomen. Het antwoord op deze vraag is door het merendeel van de invullers al meer toegespitst op de beschreven planprocedure dan op de regeling, waarin de planprocedure is opgenomen.

Uit de antwoorden bleek daarnaast dat doelstellingen en motieven vaak zo in elkaar overvloeien dat zij nauwelijks te onderscheiden zijn. Bij de analyse zijn doelstellingen en motieven dan ook in elkaar geschoven. Eerst is gekeken naar het aantal motieven dat per planprocedure wordt genoemd: dat aantal is bijna 3. Voor voorgenomen en bestaande procedures is dat ongeveer gelijk. Tussen gemeentelijke en provinciale procedures is er wel enig verschil: bij provinciale procedures worden er gemiddeld iets meer motieven genoemd dan bij gemeentelijke (2,9 om 2,6), zowel bij vergelijking van bestaande provinciale met bestaande gemeentelijke plannen als bij vergelijking van voorgenomen provinciale met voorgenomen gemeentelijke plannen.

* Daarbij wordt aangesloten bij gangbaar woordgebruik in de planningsliteratuur en in bijvoorbeeld het Decentralisatieplan, en de inventarisatie van bestuursinstrumenten ("het gele boek").

Over het algemeen worden de volgende motieven het meest genoemd* (in volgorde van afnemende belangrijkheid):

- middel tot betere en meer systematische besluitvorming (voor ongeveer de helft van de planprocedures);
- middel tot coördinatie en afstemming (voor ongeveer eenderde van de procedures);
- middel tot beheer en beheersinstrument; hierbij moet worden opgemerkt dat de term beheersinstrument door de invullers zowel wordt gebruikt in de zin van middel tot beheer als van middel tot beheersing op een niet te scheiden wijze. In dit verslag wordt dit motief verder aangeduid als "beheersinstrument", hieronder worden dan beide elementen beheer én beheersing verstaan; (voor ruim eenderde van de procedures);
- middel tot openbaarheid van beleidsvoorbereiding en van beleid (voor ongeveer eenderde van de procedures).

Minder vaak dan in éénderde van de procedures, maar toch nog redelijk frequent worden de volgende motieven genoemd:

- middel tot sturing van het beleid;
- middel tot planmatige aanpak;
- middel tot uitvoering;
- middel tot bescherming van specifieke belangen en tot rechtsbescherming;
- middel tot verdeling van gelden;
- middel tot spreiding van voorzieningen.

Daarnaast worden nog 8 motieven incidenteel genoemd.

Vergelijking van de motieven, die genoemd zijn bij bestaande en bij voorgenomen procedures leert, dat het motief: middel tot betere en meer systematische besluitvorming bij de voorgenomen procedures aanzienlijk vaker wordt genoemd dan voor bestaande. De motieven: "bescherming van specifieke belangen en rechtsbescherming", "middel tot uitvoering", en "beheersinstrument" worden - in volgorde van afnemende belangrijkheid - iets vaker genoemd bij voorgenomen dan bij bestaande procedures. Bij bestaande procedures wordt veel vaker het motief "middel tot verdeling van gelden" genoemd. Opvallend daarbij is overigens dat de gerichtheid van het instrument planprocedure op de verdeling van gelden eerder toe- dan af zal nemen, wanneer de voorgenomen planprocedures alle in werking zullen treden.

De motieven, die het meest worden genoemd voor provinciale planprocedures zijn - in volgorde van afnemende belangrijkheid -:

- middel tot betere en meer systematische besluitvorming (voor de helft van de provinciale plannen);
- beheersinstrument (idem);
- middel tot openbaarheid van beleidsvoorbereiding en van beleid (ruim eenderde);
- middel tot coördinatie en afstemming (ruim eenderde).

Voor de gemeentelijke planprocedures worden - in volgorde van afnemende belangrijkheid - de volgende motieven genoemd:

- coördinatie en afstemming (voor de helft van de gemeentelijke procedures);
- betere en meer systematische besluitvorming (iets meer dan eenderde);
- middel tot sturing (idem);
- middel tot planmatige aanpak (bijna eenderde);
- middel tot uitvoering (bijna eenderde).

Daarnaast is de relatie tussen genoemd motief en het departement, waar de planprocedure onder valt, geanalyseerd. Uit deze analyse komt als opmerkelijk naar voren, dat enkele departementen een bepaald motief opvallend veel vaker noemen. Zo noemt het Minister van Verkeer en Waterstaat belangrijk vaker de motieven: "beheersinstrument" en "openbaarheid", en het Ministerie van Landbouw en Visserij het motief "gericht op uitvoering". Het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur noemt als enige enkele keren de motieven "spreiding van voorzieningen" en "kwaliteitsbeheersing".

3.2. Het instrumentele karakter van de planprocedures

Het geheel van motieven overziende valt op, dat alle genoemde motieven de planprocedures een sterk instrumenteel karakter toekennen.

Daarbij kunnen in de motieven horizontale en verticale elementen onderscheiden worden. Horizontale elementen in de motieven zijn

er primair op gericht voor de lagere overheden als instrument te dienen. Verticale elementen zijn instrumenteel ten behoeve van de hogere overheid.

Er kunnen ongeveer evenveel horizontale als verticale motieven worden onderscheiden. De verticale motieven zijn over het algemeen sterker van karakter dan de horizontale doordat zij gekoppeld zijn aan een planverplichting of vergezeld gaan van sanctiemogelijkheden als het intrekken van de financiering. Zo zijn bijvoorbeeld de motieven "beheersinstrument" en "kostenbeheersing" belangrijk vaker genoemd, als er een relatie is tussen de planprocedures en een specifieke uitkering, en als het plan geldt als voorwaarde voor financiering van rijkswege.

Bij vrijwel alle planprocedures zijn meerdere motieven genoemd, zowel horizontale als verticale. Ongeveer driekwart van de onderzochte planprocedures wordt gemotiveerd met verticale motieven, waarvan de helft naast vertikale motieven ook horizontale motieven kent en een kwart met uitsluitend verticale motieven wordt beargumenteerd. De overige planprocedures (ongeveer een kwart) kennen uitsluitend horizontale motieven.

3.3. Het motief en de planprocedure

Per motief is - voor de voldoende frequent genoemde motieven - nagegaan of er een relatie is met het type plan naar uiterlijke kenmerken.

Daarbij blijken er geen relaties te zijn tussen de motieven en:

- het al dan niet verplicht zijn van de planprocedure;
- het globaal of gedetailleerde karakter;
- de planduur;
- het aantal plannen per lagere overheid.

Wel blijken er relaties te zijn tussen de motieven en de taakverdeling over de overheden. Als er bij de planprocedure veel overheidsorganen betrokken zijn en de planprocedure veel fasen moet doorlopen, zijn er drie motieven vaker genoemd, namelijk "coördinatie en afstemming", "beheersinstrument" (waarbij hier het accent ligt op het beheren) en "openbaarheid". Waar het rijk optreedt als financierder van procedurekosten of van voorzie-

ningen worden vaker de motieven "beheersinstrument" (hier meer gebruikt in de zin van middel tot beheersing) en "verdeling van gelden" genoemd.

Tenslotte is opvallend dat daar, waar de motieven "rechtsbescherming" en "openbaarheid" worden genoemd, toch niet vaker een overheidsorgaan optreedt als beroepsinstantie dan bij die planprocedures waar deze motieven niet worden genoemd.

3.4. Samenhang met andere planprocedures en andere beleidsinstrumenten

In de enquête is gevraagd naar de samenhang van de onderzochte planprocedure met andere planprocedures en met andere beleidsinstrumenten op hetzelfde beleidsterrein of op nauw verwante beleidsterreinen. Bij 6 van de onderzochte planprocedures is er geen samenhang met andere planprocedures; bij alle overige wel. Samenhang met één andere planprocedure is er bij vier planprocedures. Bij de overige onderzochte planprocedures blijken er samenhangen te zijn, die zo talrijk zijn dat dit wijst op een grote verwevenheid van de planprocedures met elkaar. Zo blijkt de helft van de onderzochte procedures samenhang te hebben met vijf of meer andere planprocedures. Het bestaan van planfamilies komt hier duidelijk naar voren (voorbeelden: de "wegenplan-familie": lijst van quartaire wegen; tertiaire en secundaire wegenplannen, en rijkswegenplannen; en de "water-familie": waterkwantiteitsplan, waterhuishoudingsplan, waterkwaliteitsbeheersplan, bodembeschermingsplan, grondwaterplan, waterkwantiteitsbeheersplan).

Samenhang met andere beleidsinstrumenten is voor ruim driekwart van de onderzochte planprocedures aanwezig. Ook hier is opmerkelijk dat er per planprocedure meestal met meer dan een beleidsinstrument een relatie bestaat.

De invullers van de vragenlijst hebben de vraag naar de samenhang niet op dezelfde wijze uitgelegd. In eenderde van de gevallen waarin een samenhang van de planprocedure met andere beleidsinstrumenten wordt aangegeven, betreft dit instrumenten,

die op dezelfde regeling zijn gebaseerd als de planprocedure zelf, zoals gedoogplicht, vorderingsbevoegdheid; erkenningsregelingen, en tariefstelsels en vergunningen van de centrale overheid. Dat betekent dat in die gevallen de planprocedure geen zelfstandig instrument is ten opzichte van de lagere overheden, maar dat de lagere overheden een heel pakket instrumenten op zich gericht zien.

Ook bij deze samenhangen is de samenhang vaak zo groot, dat er van "families" kan worden gesproken. Een voorbeeld is hier: de volksgezondheid-familie: de Wet Ambulancevervoer regelt de vergunningen en de erkenningen; de Wet Tarieven gezondheidszorg zorgt voor de tariefstelling, en de AWBZ en de Ziekenfondswet regelen de financiering van de voorzieningen.

In de overige tweederde van de onderzochte planprocedures betreft de samenhang andere beleidsinstrumenten merendeels van de lagere overheden zelf: verordeningen, begrotingen, vergunningen, heffingen, bestuursdwang en registratie.

3.5. De varianten

In de vragenlijsten is gevraagd naar mogelijkheden van varianten voor de bestaande planprocedures, vooral uit het oogpunt van kostenbesparing. Daarnaast diende per variant aangegeven te worden welke gevolgen het invoeren van de varianten zou hebben voor het bereiken van de doelstellingen, en welke gunstige en ongunstige effecten er aan de varianten zijn verbonden.

De vragen naar de varianten zijn voor ongeveer de helft van de procedures niet ingevuld, gedeeltelijk zonder opgave van redenen. Voor de meeste ruimtelijke ordeningsplannen en enkele milieuplannen is opgegeven dat de varianten niet zijn ingevuld vanwege de DROM-voorstellen. Ook voor enkele andere plannen wordt gezegd, dat de reden voor het niet invullen is het heroverwegen van de vormgeving van de planprocedure.

Voor de WVC-plannen wordt voor het niet invullen als reden opgegeven: de onduidelijkheid door het zeer recente intrekken van de Kaderwet Specifiek Welzijn.

Er is gevraagd naar een beschrijving van de volgende varianten: vereenvoudiging van de planprocedure, samenvoegen met andere planprocedures, de planprocedure afschaffen en vervangen door normerende wetgeving, en het afschaffen van de planprocedure zonder meer. Hierna wordt een beschrijving per variant gegeven.

Vereenvoudiging wordt over het algemeen mogelijk geacht zonder vergaande aantasting van de doelstellingen. Die vereenvoudiging- en betreffen dan vooral het afschaffen van voorschriften voor onderzoeksverplichtingen, overleg, inspraak, en rechtsbescherming, en een enkele keer de goedkeuring. Als voordelen van vereenvoudiging worden vooral genoemd: de procedure wordt korter, en goedkoper, zij het voor sommige planprocedures slechts in geringe mate. Enkele malen wordt opgemerkt dat er dan wel kostenbesparing op de procedurekosten plaatsvindt, maar dat de kosten elders zullen terugkomen, bijvoorbeeld doordat er meer gebruik gemaakt zal worden van rechtsbescherming tegen uitvoeringshandelingen (als het verlenen van vergunningen) op basis van de planprocedures.

Een nadeel is voor enkele procedures dat de plannen onvergelijkbaar worden; daarnaast worden als nadelen genoemd de aantasting van de betrokkenheid in de vorm van overleg en inspraak, en van de rechtsbescherming.

Voor onderwijsplannen wordt een aparte vereenvoudigingsvariant genoemd: minder overheden bij de planprocedures betrekken door vaststelling en goedkeuring beide door het rijk te laten geschieden. Als nadelig effect van deze variant wordt hier genoemd: het centralistische karakter.

Overigens wordt voor een kwart van de procedures, waarvoor varianten zijn aangegeven, gemeld dat het al gaat om een zeer eenvoudige procedure.

Bij de volgende drie varianten is de vragenlijst voor steeds minder planprocedures ingevuld.

Bij de tweede variant is opvallend dat in bijna alle gevallen de mogelijkheid tot samenvoeging positief wordt beoordeeld. Men noemt dan overigens niet alleen samenvoegingen met andere plan-

procedures zoals was gevraagd, maar ook in enkele gevallen samenvoeging met andere beleidsinstrumenten. Het oordeel valt zo positief uit, omdat men verwacht dat na samenvoeging de doelstellingen beter bereikt zullen worden en er een betere afweging zal plaatsvinden. Over het algemeen verwacht men geen of slechts een zeer geringe kostenbesparing van deze variant. Bij enkele planprocedures ziet men als nadeel dat er door samenvoeging een te zwaar instrument zal ontstaan.

In een enkel geval wordt deze variant al nagestreefd.

Bij de variant afschaffen van de planprocedure en vervangen door normerende wetgeving wordt enkele keren opgemerkt dat deze situatie of wordt nagestreefd of al bestaat, zij het dan met een lichte planprocedure.

In bijna alle overige gevallen wordt deze variant negatief beoordeeld, met als argumenten aantasting van de noodzakelijke flexiliteit, en van de noodzakelijke differentiatie-mogelijkheden. Daarbij wordt enkele keren tevens aantasting van de doelstellingen genoemd. Geen enkele keer worden de gevolgen van deze variant voor de kosten aangegeven.

Van de variant afschaffen van de planprocedure zonder enige vervanging wordt ten aanzien van enkele voorgenomen plannen gezegd, dat de situatie van "geen planprocedure" overeenkomt met de huidige situatie, die men juist door het invoeren van de procedure hoopt te verbeteren. Ook voor bestaande procedures is het oordeel over de variant: "geen planprocedure" overwegend negatief, omdat men een ernstige aantasting van de doelstellingen voorziet. De meeste opmerkingen ten aanzien van de gevolgen voor de kosten van deze variant liggen dan ook in de sfeer van "geen kosten, maar dan ook geen doelstellingen meer". Enkele keren voorziet men kosten door het toenemen van het aantal conflicten.

In enkele gevallen wordt aangegeven dat gestreefd wordt naar het afschaffen van de planprocedures, als de geplande reorganisaties en saneringen zijn voltooid.

Opmerkelijk is dat er, naast de vier in de vragenlijst opgenomen varianten, in de antwoorden een nieuwe variant naar voren komt: vermindering van de frequentie van de verplichte herziening, of verlenging van de geldingsduur van het plan. Dit is een variant, die zeker nadere studie vereist, omdat men enerzijds aangeeft dat er nauwelijks gevolgen voor het bereiken van de doelstelling zijn; dat hoogstens de laatste jaren van het plan wat minder exact zullen zijn bij sommige plantypen, gericht op uitvoering van meerjarenbeleid. Anderzijds blijkt, dat het feit dat plannen in de praktijk vaak niet herzien worden ondanks de formele verplichting daartoe, dat de wettelijke geldigheidsduur vaak al afloopt, terwijl er in de praktijk nog geen behoefte is aan herziening. Deze variant verdient des te meer aandacht, omdat er zeer veel verschillende "omloopstermijnen" worden gehanteerd zonder dat de reden voor een bepaalde termijn duidelijk is (zie paragraaf 2.4.). Het nog niet herzien van het plan, als daar geen noodzaak toe is, kan uit een oogpunt van kostenbesparing zeer aantrekkelijk zijn.

4. Beschrijving van de planprocedures per planfase

Eerdere onderzoeken hebben de ervaring opgeleverd dat overheidsorganen doorgaans weinig of geen inzicht hebben in de kosten van hun werkzaamheden. Daarom is in dit onderzoek niet alleen direct naar de kosten van de werkzaamheden in de verschillende planfasen gevraagd, maar ook is geprobeerd indirect inzicht in de kosten en werkzaamheden te verkrijgen door te vragen naar de taken en de voorschriften, die de lagere overheden in de verschillende planfasen met werkzaamheden belasten.

Eerst wordt in deze paragraaf de taakverdeling over de overheidslagen in de verschillende planfasen weergegeven. Daarna worden de verschillende planfasen beschreven, waarbij het accent ligt op de voorschriften die de lagere overheden worden gegeven.

4.1. De taakverdeling over de overheidslagen

De gemeentelijke en de provinciale plannen kennen elk een eigen grondpatroon, met veel variaties.

Het patroon van de taakverdeling voor een gemeentelijk plan is als volgt:

- voorbereiding: gemeente;
- vaststelling: gemeente;
- beoordeling: provincie;
- uitvoering: gemeente.

Gemeentelijke plannen kennen over het algemeen - op enkele uitzonderingen na - een beoordelingsfase. De plannen zonder beoordelingsfase zijn meestal vrij lichte planprocedures zonder bindende werking naar derden, meer beleidsvisies in planvorm. Gemeentelijke plannen kennen lang niet altijd een beroepsmogelijkheid; als deze er wel is, dan zijn er wisselende beroepsinstanties (GS, Kroon).

Het grondpatroon van provinciale plannen ziet er als volgt uit:

- voorbereiding: provincie, met voor enkele plannen tevens werkzaamheden voor gemeenten en soms andere organen (bijvoorbeeld vanwege een verplichting tot het leveren van gegevens);

- vaststelling : provincie;
 - beoordeling : Minister, Kroon, maar lang niet altijd kent het plan een beoordelingsfase;
 - uitvoering : provincie, soms gemeenten en andere organen.
- Ook tegen provinciale plannen zijn er niet zo vaak beroepsmogelijkheden. Als deze er wel zijn, dan is de kroon de beroepsinstantie.

Op deze grondpatronen komen veel variaties voor. De enige fasen, die alle plannen doorlopen zijn de voorbereidings- en de vaststellingsfase. Het al dan niet voorkomen van de andere fasen en de wisselende betrokkenheid van verschillende overheden in deze planfasen zorgen voor variaties op het patroon.

4.2. De verschillende planfasen

In de planfasen voorbereiding, vaststelling en uitvoering worden aan de lagere overheden voorschriften gegeven. Deze voorschriften kunnen zowel gegeven worden in de regeling, waarop de planprocedure is gebaseerd als in nadere regelgeving en vaak in beide. In de vragenlijst is gevraagd naar voorschriften betreffende de planprocedure, zonder daarbij onderscheid te maken naar de regelingen waarin de voorschriften zijn opgenomen.

Vergelijking van de planfasen laat zien, dat de aantallen voorschriften nogal ongelijk over deze fasen zijn verdeeld. In de voorbereidingsfase en de vaststellingsfase ontlopen de aantallen voorschriften elkaar niet zoveel, maar de uitvoeringsfase kent opmerkelijk veel minder voorschriften. Er zijn slechts 2 planprocedures geheel vrij van voorschriften, en 7 planprocedures kennen minder dan 5 voorschriften per planprocedure. De overige onderzochte planprocedures kennen meer dan 5 voorschriften per planprocedure (met een maximum van 15). Overigens is er een lichte indicatie dat voorgenomen plannen meer voorschriften bevatten dan bestaande. Deze indicatie wordt nog versterkt, omdat van enige voorgenomen plannen de uitvoeringsmaatregelen nog opgesteld moeten worden.

4.3. De voorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase worden gemiddeld 2,8 voorschriften per plan gegeven. Die voorschriften zijn meestal opgenomen in de regeling, waarop de planprocedure is gebaseerd; bij tweederde van de planprocedures met voorschriften zijn deze nader uitgewerkt in een AMvB, soms in een KB of in een Ministerieel Besluit.

De voorschriften in de voorbereidingsfase betreffen het verzamelen en de wijze van presenteren van gegevens, het plegen van vooroverleg en het geven van inspraak. Ruim eenderde van de onderzochte procedures kent op alle genoemde punten voorschriften. Bij ongeveer de helft van de onderzochte procedures worden zowel voorschriften gegeven ten aanzien van het verzamelen van gegevens als van de presentatie ervan. In slechts enkele gevallen betreffen de voorschriften of het verzamelen of de presentatie van gegevens. Bij ruim de helft van de onderzochte procedures wordt het voeren van vooroverleg verplicht gesteld.

Bij tweederde van de onderzochte procedures worden voorschriften gesteld ten aanzien van het geven van inspraak. Die voorschriften betreffen doorgaans de vorm van de inspraak, en geven tevens voorschriften voor termijnen en in mindere mate voor de vastlegging van de inspraakresultaten. In de vragenlijst is om praktische redenen ook de mogelijkheid tot het indienen van bezwaren tot de inspraak gerekend. Bij de helft van alle onderzochte procedures blijkt deze mogelijkheid aanwezig te zijn. Bij 6 procedures is dit de enige voorgeschreven mogelijkheid tot beïnvloeding van het plan door derden. Ruim eenderde van de procedures kent naast het indienen van bezwaren nog andere inspraakmogelijkheden, zoals het inspreken door burgers, overleg tussen overheid en betrokkenen, en het horen van adviesorganen, waarin burgers zijn vertegenwoordigd. Bij eenderde van de procedures is inspraak in de vorm van het in gelegenheid stellen van burgers om hun mening over het plan naar voren te brengen, voorgeschreven. In enkele gevallen wordt daarbij het opstellen van een inspraakverordening verplicht gesteld. Het horen van adviesorganen komt in veel mindere mate voor, en dan altijd in combinatie

met de mogelijkheid tot het indien van bezwaren. Overleg tussen overheid en betrokkenen komt als vorm van inspraak in nog mindere mate voor.

Bij slechts 3 planprocedures wordt inspraak verplicht gesteld, maar wordt de wijze waarop inspraak verleend wordt aan de betrokken lagere overheid overgelaten.

4.4. De vaststellingsfase

De vaststellingsfase kent bijna evenveel voorschriften als de voorbereidingsfase. Die voorschriften betreffen vooral: termijnen voor de vaststelling (bij de helft van de plannen), de wijze van bekendmaking van het plan (bij tweederde van de onderzochte procedures), het toezenden aan hogere overheden (eveneens bij tweederde van de plannen). In iets mindere mate gaat het om voorschriften betreffende het beschikbaarstellen van documenten (minder dan de helft van de plannen) en de vormgeving (bij een derde van de plannen).

De termijnen voor de vaststelling lopen nogal uiteen en vertonen samenhang met het type plan. Zo kennen eenmalige plannen en plannen met een lange geldigheidsduur (10 jaar) over het algemeen vrij lange vaststellingstermijnen - als deze termijnen al zijn voorgeschreven. De plannen die jaarlijks moeten worden vastgesteld kennen meestal geen termijnen uitgedrukt in maanden, maar in: voor een bepaalde datum. Deze termijnen kunnen daardoor gezien de voorschriften in de voorbereidingsfase voor wat betreft vooroverleg en inspraak nogal eens kort uitvallen.

Voor de overige plannen zijn zowel de vaststellingstermijnen als de planduren te uiteenlopend en te gespreid om er een lijn in te ontdekken.

Voor de wijze van bekendmaking wordt in de meeste gevallen ter inzagelegging voorgeschreven. Daarnaast komen voor: advertentie in (meestal gemeentelijke) dagbladen of huis-aan-huisbladen, en een advertentie in de Staatscourant.

Slechts in vier gevallen wordt voorgeschreven dat het plan bekend gemaakt moet worden, maar wordt de wijze waarop aan de betrokken lagere overheid overgelaten.

Vaak wordt overigens meer dan één wijze van bekendmaken tegelijk voorgeschreven.

Ten aanzien van het beschikbaarstellen van documenten en de vormgeving ervan worden in iets mindere mate voorschriften gegeven (voor minder dan de helft, respectievelijk eenderde van de procedures). Deze voorschriften hangen zo zeer samen met de inhoud van het plan en zijn daardoor zo uiteenlopend, dat er hier geen uitspraken over kunnen worden gedaan. Wat wel opvalt is dat de aantallen exemplaren die van een plan beschikbaar moeten worden gesteld, uiteenlopen. Sommige departementsonderdelen hebben genoeg aan een of twee exemplaren; andere eisen er 20. Ook hierin is geen lijn te ontdekken.

De termijn, waarop een plan herzien moet worden, is voor vrijwel alle niet-eenmalige plannen geregeld. Die termijnen lopen nogal uiteen (zie paragraaf 2.4.). Meestal zijn er geen aparte voorschriften voor de herziening van het plan, maar moet de gewone procedure van totstandkoming worden gevolgd.

In ongeveer de helft van de onderzochte procedures kunnen door de hogere overheid nadere aanwijzingen worden gegeven ten aanzien van de inhoud van een concreet plan.

4.5. De beoordelingsfase

Zoals al eerder is opgemerkt is het opmerkelijk dat over het algemeen gemeentelijke plannen vaker een beoordelingsfase kennen dan provinciale. Een ander opmerkelijk gegeven is, dat de beoordelingsfase vrijwel geen voorschriften kent. In enkele gevallen moet de vaststellende overheid bij de beoordeling worden betrokken, en slechts enkele keren zijn er voorschriften betreffende de structuur van de besluitvorming bij de beoordeling en betreffende het inschakelen van externe instanties (bijvoorbeeld inspecties). Over het algemeen kan hieruit afgeleid, dat het beoordelende orgaan een grote vrijheid kent bij zijn beoordelingswerkzaamheden.

Bij alle onderzochte gemeentelijke plannen met een beoordelingsfase is GS het beoordelende orgaan, en de beoordeling heeft het karakter van goedkeuring, een enkele keer van een iets informelere toetsing, en één keer van de lichtste vorm van beoordeling: kennisneming.

Als provinciale plannen aan een beoordeling onderworpen moeten worden, dan is of de Minister of de Kroon de beoordelende instantie, ongeveer bij evenveel van de onderzochte planprocedures. De aard van de goedkeuring is nogal verschillend. In ongeveer dezelfde mate komen voor: goedkeuring, vaststelling, ter kennisneming, ter opneming in een hoger plan, ter financiering en respressieve vernietiging. De aantallen zijn te klein om er verdere uitspraken over te doen.

4.6. De fase, waarin beroep mogelijk is

Gevraagd is naar de mogelijkheden om tegen de vaststelling, of tegen de al of niet goedkeuring in beroep te gaan.

Nog niet de helft van de onderzochte procedures kent een dergelijke mogelijkheid. Als er beroepsmogelijkheden zijn, dan kent ongeveer de helft van die procedures meer dan één beroepsmogelijkheid, meestal zowel tegen de vaststelling van het plan als tegen de onthouding van goedkeuring, en in enkele gevallen de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen het verlenen van goedkeuring.

Als de beroepsmogelijkheden op zichzelf worden bekeken, dan komt beroep tegen de vaststelling relatief het meest voor (bij ruim eenderde van de plannen), in veel mindere mate komt voor beroep tegen de onthouding van goedkeuring, en nog minder tegen het verlenen van goedkeuring.

Bij twee plannen is het mogelijk tegen het plan zelf in beroep te gaan.

Tegen onthouding van goedkeuring kan doorgaans het plan-vaststellende orgaan in beroep gaan. Tegen het wel verlenen van goedkeuring zijn - als de mogelijkheid bestaat - derden, uit hoofde van hun functie (bijvoorbeeld inspecteurs) beroepsgerechtigd.

Beroep tegen het vaststellen van het plan staat doorgaans open voor derden-belanghebbenden, soms voor een ieder; en in een enkel geval alleen voor diegenen, die in een eerdere fase bezwaren hebben ingediend.

De beroepen hebben overigens slechts in enkele gevallen een schorsende werking.

Daarnaast is gevraagd naar de mogelijkheid van AROB-beroep. AROB-beroep is niet mogelijk tegen de plannen zelf omdat dat geen beschikkingen zijn, maar besluiten van algemene strekking. Wel is vaak AROB-beroep mogelijk tegen uitvoeringshandelingen, als het afgeven of het weigeren van vergunningen. Doordat deze vraag onnauwkeurig was geformuleerd, zijn de antwoorden niet verwerkbaar.

4.7. De uitvoeringsfase

Gevraagd is of er in de uitvoeringsfase van het onderzochte plan aan de lagere overheden voorschriften worden gegeven betreffende de uitvoering of het toezicht erop.

Voorschriften worden er gegeven in iets minder dan de helft van de onderzochte procedures, ongeveer gelijk verdeeld over voorgenomen en bestaande procedures, en eveneens over gemeentelijke en provinciale procedures.

Die voorschriften betreffen in het merendeel van de gevallen het voeren van overleg; daarnaast komen bij enkele procedures voorschriften voor betreffende het vervaardigen van voortgangsrapportages, en betreffende eisen te stellen aan bij de uitvoering betrokkenen (bijvoorbeeld deskundigheid). In iets meer procedures worden er voorschriften gesteld ten behoeve van inspectie op de uitvoering.

Bij ruim een kwart van de onderzochte procedures heeft de hogere overheid mogelijkheden om in te grijpen in de uitvoering door de lagere overheid, als de uitvoering niet naar wens verloopt. Deze sanctie-mogelijkheid betreft meestal het verminderen of het stopzetten van de financiering.

Tenslotte is er hier gevraagd of de lagere overheid altijd de procedure moet volgen of dat er misschien uitzonderingsbepalingen zijn. Er blijken dergelijke uitzonderingen te bestaan voor iets minder dan een kwart van de onderzochte planprocedures, die alle een wettelijke verplicht karakter hebben. Voor verplichte provinciale plannen is dat zo in minder dan een kwart van de onderzochte procedures. In bijna eenderde van de verplichte gemeentelijke planprocedures bestaan uitzonderingsbepalingen. Iets meer voorgenomen dan bestaande procedures kennen dergelijke bepalingen.

5. Kosten en kostenaspecten

In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de kosten van de planprocedures, zowel voor de hogere overheid als voor de lagere overheden. Omdat uit eerdere onderzoeken de ervaring bestond dat overheidsorganen doorgaans weinig inzicht hebben in de kosten van hun beleidvoering, is geprobeerd een beter inzicht te verkrijgen via vragen naar aspecten, die een indicatie kunnen geven voor de kosten van de procedure zoals de ingewikkeldheid van de procedure en de benodigde procedure-tijd. Daarnaast is geprobeerd inzicht te krijgen in de onvermijdelijkheid van de kosten en naar varianten van de procedure, die misschien kostenbesparend kunnen zijn.

Op het eerste gezicht lijken de vragen, die over kosten gaan nogal slecht te zijn beantwoord: er zijn relatief weinig vragenlijsten waarin alle vragen over kosten zijn beantwoord, en bij de antwoorden die wel gegeven zijn komen nogal veel antwoorden voor in de sfeer van: "onbekend", "niet anders dan bij andere planprocedures". Enkele controlevragen zijn echter wel goed beantwoord, waaruit afgeleid kan worden dat op de overige vragen de invullers relatief vaak inderdaad geen antwoord wisten. Het relatief schaarse materiaal bleek echter toch voldoende om een indicatief beeld te schetsen, zelfs met enkele opvallende trekken zoals uit de hierna volgende beschrijving zal blijken.

5.1. de procedureduur

Bij meer dan de helft van de onderzochte planprocedures bestaat geen inzicht in de tijd, die nodig is om de procedure te doorlopen; dit geldt in gelijke mate voor bestaande en voorgenomen procedures, en eveneens gelijkelijk voor provinciale en gemeentelijke procedures. Van de planprocedures, waarvan men wel inzicht heeft in de procedureduur, is dat in tweederde van de gevallen beperkt tot de formele procedureduur; dit is iets meer het geval bij voorgenomen dan bij bestaande procedures. Waar er wel inzicht bestaat in formele en feitelijke procedureduur wordt dit verschil in alle gevallen verklaard door de lange duur van de kroonberoepen; en in slechts enkele gevallen tevens door de nieuwheid van de planprocedure, waardoor de lagere overheden nog geen routine hebben in het opstellen van het plan.

De gemiddelde procedureduur lijkt tussen de 1 en 2 jaar te liggen, waarbij de indruk wordt gewekt dat de gemeentelijke procedures gemiddeld iets korter en de provinciale gemiddeld wat langer duren. Deze indrukken moeten met enige voorzichtigheid worden behandeld gezien de kleine aantallen, en het gebrek aan inzicht (het zijn schattingen). Daarnaast kent de provincie een enkele extreem lange procedure (van 8 jaar, die overigens een opluchting moet betekenen: hij komt in de plaats van een procedure die doorgaans zo'n 12 jaar kost); deze extreem lange procedure is vanwege de vertekening die zij veroorzaakt buiten de berekening van de gemiddelde procedureduur gehouden.

5.2. De kostendragers

Eerst is hier gekeken naar het aantal fasen van de planprocedures, waarin er kosten gemaakt worden, en er dus kostendragers zijn. Opvallend is daarbij, dat tweederde van de planprocedures in vijf of zes

fasen (voorbereiding, vaststelling, beoordeling, bezwaar en beroep, uitvoering en financiering) kosten veroorzaken. Dat betekent niet alleen, dat tweederde van de planprocedures een nogal ingewikkelde gang maakt door verschillende bestuurlijke niveaus, maar ook dat daaruit voortvloeit dat er erg veel betrokkenen zijn bij de gehele planprocedure. Dit zullen dus relatief langdurige en kostbare procedures zijn. Er is slechts een zeer gering aantal plannen waarbij alleen kosten gedragen worden in de fasen van de voorbereiding en de vaststelling, en een gering aantal dat naast de hiervoor genoemde fasen ook een beoordelingsfase kent. Hierbij gaat het om plannen, die de lagere overheid verplichten een beleidsvisie in planvorm op te stellen, doorgaans in hoofdlijnen en zonder binding voor derden. Opvallend is dat gemeentelijke plannen veel meer dan de provinciale plannen een beoordelingsfase door moeten maken.

Daarnaast is gekeken naar het aantal kostendragers per fase. Daarbij komt als beeld naar voren, voor de verschillende fasen:

- de voorbereidingsfase heeft over het algemeen dezelfde kostendrager als de vaststellingsfase. Alleen bij enkele provinciale plannen dragen ook gemeenten en soms overigen (bijvoorbeeld waterschappen, of beheerders van waterleidingbedrijven) kosten. Die kosten worden dan bijvoorbeeld veroorzaakt door de verplichting om de provincie bepaalde gegevens te leveren ten behoeve van de opstelling van het provinciale plan.
- de vaststellingsfase: deze wordt in vrijwel alle gevallen betaald door de vaststellende lagere overheid, behalve bij enkele provinciale plannen die geheel van rijkswege worden gefinancierd.
- de beoordelingsfase: deze fase heeft in de meeste gevallen alleen kosten tot gevolg voor de beoordelende overheid; in enkele gevallen ook voor de planvaststellende overheid.
- de fase van bezwaar en beroep; in deze fase is er in éénderde van de procedures meer dan één kostendrager naast het beroepsorgaan is dat doorgaans de lagere overheid, op wie de planverplichting rust.
- de uitvoeringsfase: in iets meer dan eenderde van de planprocedures zijn er meerdere kostendragers. Opvallend is hierbij dat, als er meer dan één kostendrager is, er dan meestal sprake is van een vergaande deling van kosten door overheidsorganen en overigen (bijvoorbeeld vergunning-aanvragers, of gebruikers).
- de financiering: in iets meer dan de helft van de gevallen geschiedt de (formele)wijze van financieren van de planprocedure door meer dan één kostendrager. De provinciale plannen kennen daarbij meer gemengde financieringsvormen dan de gemeentelijke.

Over het algemeen zijn er geen grote verschillen in de aantallen kostendragers en in de kostendrager per fase tussen de voorgenomen en de bestaande procedures, hoewel er een lichte indicatie is dat de voorgenomen procedures iets meer kostendragers zullen hebben dan de bestaande. Wel is opvallend, dat éénviijfde van de provinciale plannen (evenveel voorgenomen als bestaand) geheel gefinancierd worden door het rijk (d.w.z. het rijk is in alle planfasen kostendrager).

Het waterkwantiteitsbeheersplan en het waterkwaliteitsbeheersplan zijn hierbij afwijkend. Deze plannen worden in een complementaire bestuursverhouding tussen provincie en waterbeheerder voorbereid en opgesteld. Beide zijn dan ook kostendragers.

In de kosten voor derden bestaat over het algemeen weinig inzicht. Als er kosten worden aangegeven zijn dat bijna altijd kosten van inspraak, en kosten voor overlegpartners, en in enkele gevallen voor aanvragers van vergunningen. In de hoogte van die kosten heeft men doorgaans geen inzicht. De onderwijsplannen springen er op dit punt uit: dit departement heeft als enige wel enig inzicht in de hoogte van de kosten van derden.

5.3. De wijze van financiering

Opvallend is, dat er een relatie bestaat tussen de verdeling over de kostendragers en de departementen, waaronder de planprocedures vallen, of met andere woorden tussen departement en wijze van financieren (zowel van de plankosten als van de voorzieningen).

Zo werkt bij voorbeeld het ministerie van Onderwijs vrijwel niet met "gemengde" financiering (meer kostendragers per planfase), maar financiert zelf vrijwel alle plankosten en kosten van voorzieningen. Het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur springt eruit, omdat het als enige departement financiering kent uit AWBZ, ZFW en particuliere ziektekostenverzekeringen.

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne kent relatief zeer veel gemengde financiering door verschillende overheidslagen, vooral bij de ruimtelijke plannen. De milieuplannen hebben over het algemeen minder kostendragers per planfase, maar opmerkelijk veel (mede)financiering in alle planfasen door het Rijk.

De ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw en Visserij kennen planprocedures met relatief weinig planfasen, en ook relatief met minder kostendragers, omdat de plannen van deze departementen nauwelijks gemengde financiering per planfase kennen. Daarbij vormen de plannen van deze departementen een aparte categorie, omdat zij relatief vaak gedeeltelijk buiten de financiering door de overheid vallen, vooral door bij voorbeeld doorberekening naar gebruikers.

In een derde van de onderzochte planprocedures blijkt telkens één lagere overheid de enige kostendrager te zijn van de plankosten. In tweederde van deze gevallen gaat het hierbij om plannen, waarbij geen planning van voorzieningen plaatsvindt. Opmerkelijk is dat dit relatief veel gemeentelijke plannen betreft. Bij al deze plannen financiert de lagere overheid de kosten uit de eigen middelen: gemeente- of provinciefonds, en in enkele gevallen tevens uit belastingen of leges. Van de plannen, waarbij wel voorzieningen worden gepland, worden de kosten van de voorzieningen doorgaans wel (mee)gedragen door de rijksoverheid.

Slechts van enkele plannen worden zowel de plankosten als de voorzieningen geheel betaald door doorberekening aan de gebruikers.

Alle overige plannen kennen zowel voor de plankosten als voor de kosten van de voorzieningen medefinanciering door het Rijk.

In slechts vier gevallen is de centrale overheid de enige financierder van de voorzieningen. In alle andere gevallen betalen de lagere overheden - en soms ook derden (gebruikers) - mee aan de geplande voorzieningen.

5.4. Kosten en de varianten uit een kostenoogpunt

Bij de invullers is weinig inzicht in de typen kosten, waarop de planprocedures gericht zijn; dat inzicht is voor de gemeentelijke procedures nog veel geringer dan voor de provinciale. In enkele gevallen wordt het plan genoemd als beleidsmatig beheersinstrument, niet gericht op kosten. De enige kosten zijn dan de kosten van het plan zelf. Voor bijna de helft van de procedures wordt aangegeven dat het gaat om exploitatie-, infrastructurele en investeringskosten, vrijwel altijd in combinatie genoemd.

De vraag in hoeverre de kosten onvermijdelijk samenhangen met de procedure zelf wordt in het algemeen nogal ontwijkend beantwoord. In een derde van de gevallen ligt het antwoord in de sfeer van: "plan sluit nauw aan op bestaande praktijk", "laten vallen levert geen besparing", "geen verschil met andere plannen".

In ruim eenderde van de gevallen wordt de planprocedure juist als besparend gezien (in iets meer voorgenomen dan bestaande procedures) vanwege de systematische beleidsvoering, de beheersing van de voorzieningen en dergelijke.

Ten slotte zijn in iets minder dan eenderde van de gevallen de extra kosten van het plan zelf; er zou anders toch een beleidsvisie in een andere vorm moeten zijn. Van één (onderwijs)plan zijn de kosten bekend (f. 5 miljoen); in dat geval is er bewust voor deze kosten gekozen, omdat anders een "koude sanering" plaats had moeten vinden.

Inzicht in de hoogte van de procedurekosten is er nauwelijks. Bij enkele planprocedures is er nog enig zicht op de plankosten van de hogere overheid, maar de kosten van de lagere overheid zijn (behalve in drie gevallen) volkomen onbekend bij de departementen, waaronder de onderzochte planprocedures vallen. Waar het om voorgenomen procedures gaat is dat enigszins verklaarbaar, zij het dat de lagere overheden toch wel zouden mogen verwachten dat er, vóórdat zij met een nieuwe planverplichting worden belast, voor hen enige duidelijkheid bestaat over de financiële consequenties daarvan.

Het aantal gevallen, waarin men wel enig zicht heeft op de kosten van de hogere overheid is te klein en de opgegeven werkbelasting is te onnauwkeurig aangegeven, om hier verder te verwerken.

Opvallend is wel, dat het in de meeste gevallen om werkzaamheden ter beoordeling van het plan gaat, en dat er lage werkbelastingen worden opgegeven (5 mensdagen tot 1 mensjaar).

Van één enkele planprocedure zijn de kosten bekend omdat daar een extern onderzoek naar is ingesteld.

Ten slotte is er gevraagd naar de gevolgen die invoering van de varianten zouden hebben voor de procedurekosten.

Uit een oogpunt van kostenbesparing met instandhouding van de na te streven doelstellingen komen de volgende varianten naar voren:

- samenvoegen met andere planprocedures of andere beleidsinstrumenten: kosten besparing daarvan wordt niet zo hoog ingeschat, maar waar deze variant wordt genoemd verwacht men dat de doelstellingen van de planprocedure beter kunnen worden gerealiseerd.

- verlenging van de omloopduur van het plan, of minder snel verplichten tot herziening. Dit zou de procedurekosten aanzienlijk verlagen, terwijl bij een aantal plannen de doelstellingen niet worden aangetaast. Hoogstens kan een plan met een langere werkingsduur voor de laatste jaren wat globaal uitvallen.

Een uitgebreide beschrijving van de varianten wordt gegeven in paragraaf 3.5.

6. Hoofdpijnen en conclusies

Eerst volgen hier per paragraaf de voornaamste lijnen en conclusies uit de onderzoeksresultaten. Daarna wordt gepoogd deze lijnen samen te vatten in een slotconclusie. Overigens wordt hier nogmaals de beperkte gelding van de onderzoeksresultaten - en dus ook van de hoofdpijnen en conclusies - benadrukt.

Uit de beschrijving van planprocedures naar uiterlijke kenmerken (paragraaf 2) komen de volgende hoofdpijnen naar voren:

- uit analyse van gemeentelijke en provinciale planverplichtingen naar tijdstip van inwerkingtreding komt naar voren dat de plannende rol van de provincie niet alleen al relatief sterk is gezien de verdeling in aantal van de provinciale planverplichtingen tegenover de gemeentelijke, maar ook dat deze plannende rol als alle voorgenomen provinciale planprocedures in werking zullen treden, nog aanzienlijk zal worden versterkt;
- ruim de helft van de onderzochte planprocedures wordt in het kader van de deregulering heroverwogen; hierbij zijn relatief meer provinciale dan gemeentelijke procedures;
- bijna alle onderzochte planprocedures zijn voor de gemeenten of provincies verplicht, op grond van een wettelijke regeling;
- de zwaarte van de planprocedure, voorzover die te bepalen is aan de hand van herzieningstermijn en wijze van herziening, en naar het aantal plannen, dat de lagere overheid per planverplichting moet maken, loopt nogal uiteen. De geldigheidsduur van de plannen is zeer uiteenlopend. Deze verschillen correleren niet duidelijk met de verschillende plantypen. Het aantal plannen van een bepaald type per lagere overheid (voor gemeenten meestal één; voor provincies in tweederde van de gevallen één, in de overige onderzochte procedures minstens één afhankelijk van de situatie) is doorgaans functioneel;
- er zijn slechts weinig op zichzelfstaande plannen. De meeste plannen maken deel uit van een "planfamilie".

Uit de beschrijving van de inhoudelijke kanten van de planprocedures (paragraaf 3) komen de volgende hoofdpijnen naar voren:

- de beschrijving van doelstelling en motieven toont zeer duidelijk het instrumentele karakter van de planprocedures aan.

Daarbij blijkt, dat in driekwart van de planprocedures sprake is van een vertikaal instrumenteel karakter (d.w.z. instrumenteel ten behoeve van de hogere overheid), al of niet in combinatie met horizontale instrumentele aspecten (d.w.z. instrumenteel ten behoeve van de lagere overheid zelf). Een kwart van de onderzochte planprocedures wordt gemotiveerd als uitsluitend instrumenteel ten behoeve van de lagere overheid zelf;

- de verticale motieven blijken over het algemeen sterker dan de horizontale door de koppeling aan een planverplichting, of aan sanctiemogelijkheden als intrekking van de financiering;
- opmerkelijk is dat er een relatie bestaat tussen de genoemde motieven en het departement, waaronder de planprocedure valt. Dit wijst op een departementale planningscultuur;
- planprocedures blijken in zeer veel gevallen samenhang te hebben zowel met andere planprocedures op hetzelfde of een aanverwant beleidsterrein, als met (meerdere) andere beleidsinstrumenten;
- van de gevraagde varianten wordt de variant "vereenvoudiging" over het algemeen mogelijk geacht zouden aantasting van de doelstellingen. De vereenvoudiging wordt dan vooral gezocht in het afschaffen van inspraak en rechtsbescherming, onderzoeksverplichtingen en het overleg;
- van de variant "samenvoegen" met andere planprocedures of beleidsinstrumenten is opmerkelijk dat ervan in het algemeen verwacht wordt dat dit de doelstellingen ten goede zal komen;
- daarnaast is als nieuwe variant naar voren gekomen: verlenging van de geldigheidsduur van het plan. Men verwacht daarvan nauwelijks een aantasting van de doelstellingen. Zeker nu er zeer verschillende "omlooptermijnen" van plannen in gebruik zijn zonder dat daar duidelijke redenen voor zijn, en lagere overheden vaak plannen, ondanks de verplichting daartoe, niet herzien omdat er in de praktijk geen behoefte aan herziening is, is dit een variant die nadere aandacht verdient.

Uit de beschrijving per planfase (paragraaf 4) komen als hoofdlijnen naar voren:

- in de taakverdeling over de verschillende overheden komen zowel voor gemeentelijke als voor provinciale planprocedures grondpatronen voor. Opmerkelijk is dat gemeentelijke plannen vaker een beoordelingsfase kennen;
- vrijwel alle planprocedures bevatten meerdere voorschriften voor de lagere overheden. Deze voorschriften betreffen vooral de voorbereidings- en de vaststellingsfase van de plannen.

Uit de beschrijving van kosten en kostenaspecten (paragraaf 5) komen als hoofdlijnen naar voren:

- er bestaat bij de departementen weinig inzicht in kosten en kostenaspecten van de planprocedures voor wat betreft de kosten van de centrale overheid. Voor de kosten voor lagere overheden ontbreekt dat inzicht vrijwel geheel;
- enig inzicht is er in de procedureduur: de gemiddelde procedureduur ligt tussen de 1 en 2 jaar, waarbij de indruk wordt gewekt dat gemeentelijke procedures gemiddeld iets korter zijn en de provinciale procedures gemiddeld wat langer. Hierbij zijn extreem lange procedures buiten beschouwing gelaten;
- opvallend is dat er in tweederde van de planprocedures voor alle of bijna alle fasen van een procedure kostendragers zijn. Dat betekent niet alleen dat deze procedures een nogal ingewikkelde gang maken langs de verschillende bestuurlijke niveaus, maar ook dat er daardoor veel betrokkenen zijn bij de gehele procedure. Deze procedures zullen dus relatief langdurig en kostbaar zijn;
- opvallend is dat éénviijfde van de provinciale plannen geheel gefinancierd worden door het Rijk. Bij de andere procedures is er sprake van meer dan één kostendrager; daarbij is het overheidsorgaan dat het voornaamste werkzaamheden van een bepaalde planfase verricht doorgaans voor die planfase de kostendrager;
- opmerkelijk is dat er een relatie bestaat tussen het departement waar de planprocedure onder valt en de wijze van financieren (zowel van de plankosten als van de voorzieningen: een departement (of een departementsonderdeel) hanteert opvallend vaak voor meerdere planprocedures dezelfde financieringssystemen, ongeacht het type planprocedure. Ook dit wijst op een departementale planningscultuur.

- Daarbij blijkt, dat in driekwart van de planprocedures sprake is van een vertikaal instrumenteel karakter (d.w.z. instrumenteel ten behoeve van de hogere overheid), al of niet in combinatie met horizontale instrumentele aspecten (d.w.z. instrumenteel ten behoeve van de lagere overheid zelf). Een kwart van de onderzochte planprocedures wordt gemotiveerd als uitsluitend instrumenteel ten behoeve van de lagere overheid zelf;
- de verticale motieven blijken over het algemeen sterker dan de horizontale door de koppeling aan een planverplichting, of aan sanctiemogelijkheden als intrekking van de financiering;
 - opmerkelijk is dat er een relatie bestaat tussen de genoemde motieven en het departement, waaronder de planprocedure valt. Dit wijst op een departementale planningscultuur;
 - planprocedures blijken in zeer veel gevallen samenhang te hebben zowel met andere planprocedures op hetzelfde of een aanverwant beleidsterrein, als met (meerdere) andere beleidsinstrumenten;
 - van de gevraagde varianten wordt de variant "vereenvoudiging" over het algemeen mogelijk geacht zouden aantasting van de doelstellingen. De vereenvoudiging wordt dan vooral gezocht in het afschaffen van inspraak en rechtsbescherming, onderzoeksverplichtingen en het overleg;
 - van de variant "samenvoegen" met andere planprocedures of beleidsinstrumenten is opmerkelijk dat ervan in het algemeen verwacht wordt dat dit de doelstellingen ten goede zal komen;
 - daarnaast is als nieuwe variant naar voren gekomen: verlenging van de geldigheidsduur van het plan. Men verwacht daarvan nauwelijks een aantasting van de doelstellingen. Zeker nu er zeer verschillende "omlooptermijnen" van plannen in gebruik zijn zonder dat daar duidelijke redenen voor zijn, en lagere overheden vaak plannen, ondanks de verplichting daartoe, niet herzien omdat er in de praktijk geen behoefte aan herziening is, is dit een variant die nadere aandacht verdient.

Uit de beschrijving per planfase (paragraaf 4) komen als hoofdlijnen naar voren:

- in de taakverdeling over de verschillende overheden komen zowel voor gemeentelijke als voor provinciale planprocedures grondpatronen voor. Opmerkelijk is dat gemeentelijke plannen vaker een beoordelingsfase kennen;
- vrijwel alle planprocedures bevatten meerdere voorschriften voor de lagere overheden. Deze voorschriften betreffen vooral de voorbereidings- en de vaststellingsfase van de plannen.

Uit de beschrijving van kosten en kostenaspecten (paragraaf 5) komen als hoofdlijnen naar voren:

- er bestaat bij de departementen weinig inzicht in kosten en kostenaspecten van de planprocedures voor wat betreft de kosten van de centrale overheid. Voor de kosten voor lagere overheden ontbreekt dat inzicht vrijwel geheel;
- enig inzicht is er in de procedureduur: de gemiddelde procedureduur ligt tussen de 1 en 2 jaar, waarbij de indruk wordt gewekt dat gemeentelijke procedures gemiddeld iets korter zijn en de provinciale procedures gemiddeld wat langer. Hierbij zijn extreem lange procedures buiten beschouwing gelaten;
- opvallend is dat er in tweederde van de planprocedures voor alle of bijna alle fasen van een procedure kostendragers zijn. Dat betekent niet alleen dat deze procedures een nogal ingewikkelde gang maken langs de verschillende bestuurlijke niveaus, maar ook dat er daardoor veel betrokkenen zijn bij de gehele procedure. Deze procedures zullen dus relatief langdurig en kostbaar zijn;
- opvallend is dat éénviufde van de provinciale plannen geheel gefinancierd worden door het Rijk. Bij de andere procedures is er sprake van meer dan één kostendrager; daarbij is het overheidsorgaan dat het voornaamste werkzaamheden van een bepaalde planfase verricht doorgaans voor die planfase de kostendrager;
- opmerkelijk is dat er een relatie bestaat tussen het departement waar de planprocedure onder valt en de wijze van financieren (zowel van de plankosten als van de voorzieningen: een departement (of een departementsonderdeel) hanteert opvallend vaak voor meerdere planprocedures dezelfde financieringssystemen, ongeacht het type planprocedure. Ook dit wijst op een departementale planningscultuur.

Slotconclusie

Het geheel van de onderzochte planprocedures overziende moet als voornaamste conclusie worden getrokken, dat de planprocedures voor lagere overheden zeer uiteenlopend, zowel naar uiterlijke kenmerken (zie paragraaf 2) als naar de inhoudelijke kanten van de procedure (zie paragraaf 3) zijn. Als er al gelijkenissen in de verschillende procedures ontdekt kunnen worden, dan blijkt die gelijkennis doorgaans veroorzaakt te worden doordat de planprocedures van hetzelfde departement of departementsonderdeel afkomstig zijn. De gelijkennis blijkt dan vooral uit het gebruiken van dezelfde motieven en doelstellingen (paragraaf 3), het zelfde patroon van taakverdeling over overheden (paragraaf 4) en dezelfde financieringssystemen voor plankosten en kosten van voorzieningen (paragraaf 5). Op grond hiervan komt uit dit onderzoek duidelijk naar voren dat er per departement of departementsonderdeel een "planningscultuur" bestaat.

Als tweede hoofdconclusie komt naar voren, dat de departementen die de planprocedures ontwerpen, of hebben ontworpen en nu beheeren, uitzonderingen daar gelaten, weinig tot vrijwel geen inzicht hebben in de gevolgen van de planprocedure voor de lagere overheden. Dit betreft dan aspecten als werkzaamheden, uitvoerbaarheid (van de voorschriften) en kosten. Dit gebrek aan inzicht, in combinatie gebracht met de "planningscultuur" uit de eerste conclusie maakt dat veel planprocedures onvoldoende zijn toegesneden op de procedurele en inhoudelijke gang van zaken bij lagere overheden. Deze planprocedures blijken in de eerste plaats te zijn ingericht ten behoeve van de departementale werkzaamheden; departementale planningscultuur en gebrek aan inzicht in de werkwijze en de werkorganisatie van de lagere overheden verhinderen dan, dat de planprocedures tevens op de behoeften en werkzaamheden van de lagere overheden kunnen worden afgestemd. Daarbij zijn deze voor lagere overheden niet functionele en weinig doordachte elementen afdwingbaar, doordat het om doorgaans verplichte procedures gaat, die daarbij vaak nog gekoppeld zijn aan financiering.

De uit de varianten positief naar voren gekomen varianten "vereenvoudiging", maar vooral "de samenvoeging met andere planprocedures of andere beleidsinstrumenten", en de variant "verlenging geldigheidsduur van het plan" verdienen dan ook nadere aandacht, omdat zij enerzijds de doelstellingen van de planprocedures niet of nauwelijks zullen aantasten, en anderzijds voor de lagere overheden misschien minder of vereenvoudigde en meer functionele planprocedures kunnen opleveren. De variant verlenging geldigheidsduur" behoeft hier nog enige toelichting. Het omzetten van een verplichte herzieningstermijn in "herziening naar behoefte" zal in de praktijk doorgaans een "verlenging" van de geldigheidsduur te zien geven, omdat het herzien hanteren louter en alleen vanwege een formele verplichting alleen als overbodig wordt ervaren voor die plannen waarvan in de praktijk nog geen behoefte tot herziening bestaat aan het eind van de geldigheidstermijn. Plannen, waarvoor behoefte tot aanpassing ontstaat voor het aflopen van de huidige wettelijke geldigheidsduur kunnen immers nu ook al worden herzien.

Een uitgebreide beschrijving van de varianten is opgenomen in paragraaf 3.

Bijlage 1: Overzicht en beschrijving van verwerkte planprocedures in
volgorde van binnenkomst

1. Provinciale meerjarenraming
2. Gemeentelijke meerjarenraming
3. Gemeentelijke rampenplan
4. Provinciaal streekplan
5. Gemeentelijk bestemmingsplan

6. Gemeentelijk structuurplan
7. Gemeentelijk stadsvernieuwingsplan
- * 8. Gemeentelijke leefmilieuverordening
9. Provinciaal waterhuishoudingsplan
10. Waterkwaliteitbeheersplan

11. Waterkwantiteitsplan
12. Provinciaal projectplan ontgroningen
13. Provinciaal ontgrondingenplan
14. Provinciaal secundaire wegenplan
15. Provinciaal tertiaire wegenplan

- *16. Prov. en gem. verslag besteding stadsvernieuwingsgelden door gemeenten
17. Provinciaal plan reorganisatie drinkwatervoorziening
18. Provinciaal plan grondwaterbescherming
19. Provinciaal intentieprogramma bodemsanering
20. Provinciale afvalstoffenplannen

21. Provinciale saneringsprogramma bodemverontreiniging
- *22. Gemeentelijk en provinciaal indicatief meerjarenprogramma geluid
- *23. Provinciaal milieubeleidsplan
24. Provinciaal waterkwaliteitsplan
25. Provinciaal grondwaterplan

- *26. Landelijk voorbereidingsschema landinrichting
27. Provinciaal landinrichtingsplan
28. Provinciaal landinrichtingsprogramma
29. Provinciaal landinrichtings-aanpassingsplan
30. Gemeentelijk kampeerplaatsenplan

31. Gemeentelijke planningsprocedure openluchtrecreatie
32. Provinciaal plan maatschappelijke dienstverlening
33. Provinciaal plan en programma sociaal cultureel werk
- *34. Beleidsplannen minderhedenbeleid vier grote gemeenten
35. Provinciaal plan nieuwe scholen speciaal onderwijs

36. Provinciaal plan onderwijsvoorzieningen voortgezet onderwijs
37. Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen
38. Gemeentelijk verkeerscirculatieplan.
39. Planprocedures o.g.v. Wet voorzieningen gezondheidszorg
40. Provinciaal plan ambulance-vervoer

41. Provinciaal ziekenhuisplan
42. Provinciaal bibliotheekplan
43. Plan bejaardenoorden
44. Plannings- en programmeringscyclus van de woningbouw
45. Hoofdinfrastructuursubsidie groeigemeenten

- 33a. Gemeentelijk plan en programma sociaal-cultureel werk (opgenomen onder 33)

- * Vanwege afwijkend karakter (zie hiervoor de aparte beschrijvingen) niet meegenomen in de zogenaamde rechte tellingen (bijlage 2): 8, 16, 22, 23, 26, 34.

0. PLANPROCEDURE		1. TYPERING NAAR UITERLIJKE KENMERKEN					2. VOORSCHRIFTEN PER PLANFASE																														
		1	2	3	4	5	6	7.1	7.2	7.3	7.4	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	8.7	9.1	9.2	9.3	10	11.1	11.2	11.3	12.1	12.2	12.3	12.4	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	14.1	14.2	
1. Provinciale meerjarenraming	V P 1 G	jaarlijks	1	+	-	-	1	+	+	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-
2. Gemeentelijke meerjarenraming	V G 1 G	jaarlijks	1	+	+	-	1	+	+	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	gs	3	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	
3. Gemeentelijke rampenplan	B G 1 G	eenmalig	1	+	-	-	1	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	gs	4	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	
4. Provinciaal streekplan	B P 3 G	tien jaar	2	+	+	+	2	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	min	3	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	
5. Gemeentelijk bestemmingsplan	B G 1/3 B	tien jaar	2	-	+	+	2	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	gs	1	+	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	
6. Gemeentelijk structuurplan	B G 3 G	tien jaar	2	-	+	+	2	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	gs	3	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	
7. Gemeentelijk stadsvernieuwingplan	V G 3 D	tien jaar	2	-	+	+	2	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	gs	1	+	+	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	
8. Gemeentelijke leefmilieuvordering	V G 3 D	vijf jaar	2	+	-	-	2	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	gs	1	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
9. Provinciaal waterhuishoudingsplan	V P 1 G	tien jaar	1	+	-	-	1	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
10. Waterkwaliteitsbeheersplan	D O 1 D	onbepaald	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	gs	1	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	
11. Waterkwantiteitsplan	V O 3 D	onbepaald	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	gs	1	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	
12. Provinciaal projectplan ontgrondingen	V P 2 D	eenmalig	1	+	-	-	1	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	
13. Provinciaal ontgrondingsplan	V P 1 G	vijf jaar	1	+	-	-	1	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	
14. Provinciaal secundaire wegenplan	B P 1 G	tien jaar	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	kroon	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	-	
15. Provinciaal tertiaire wegenplan	B P 1 G	tien jaar	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	-	
16. Prov. en gem. verslag besteding stadsvernieuwingsgelden door gemeenten	V/P/G 1 G	jaarlijks	1	-	+	-	1	-	+	-	-	+	+	-	+	-	-	-	-	gs	3	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	
17. Provinciaal plan reorganisatie drinkwatervoorziening	B P 3 G	naar behoefte	1	+	-	-	1	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	
18. Provinciaal plan grondwaterbescherming	V P 1 G	tien jaar	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	
19. Provinciaal intentieprogramma bodemsanering	V P 1 D	eenmalig	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	
20. Provinciale afvalstoffenplannen	B P 1 G	vijf jaar	2	+	+	-	2	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	kroon	1	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-	+	-	
21. Provinciale saneringsprogramma bodemverontreiniging	B P 1 D	jaarlijks	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	min	2	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+	
22. Gemeentelijk en provinciaal indicatief meerjarenprogramma geluid	B/P/G 1 G	jaarlijks	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-		
23. Provinciaal milieubeleidsplan	V P 1 G	vier jaar	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	min	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	
24. Provinciaal waterkwaliteitsplan	B P 1 G	tien jaar	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	
25. Provinciaal grondwaterplan	V P 1 G	tien jaar	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	
26. Landelijk voorbereidingschema landinrichting	V O 1 -	jaarlijks	2	+	-	-	2	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-		
27. Provinciaal landinrichtingsplan	V P 1 -	eenmalig	2	+	-	-	2	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	kroon	9	+	+	+	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	+	+	
28. Provinciaal landinrichtingsprogramma	V P 3 G	eenmalig	2	+	-	-	2	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	kroon	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	
29. Provinciaal landinrichtings-aanpassingsplan	V P 3 D	eenmalig	2	+	-	-	2	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+		
30. Gemeentelijk kampeerplaatsenplan	V G 1 G	onbepaald	1	-	-	-	1	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-		
31. Gemeentelijke planningsprocedure openluchtrecreatie	B G 4 D	eenmalig	2	+	-	-	2	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+		
32. Provinciaal plan maatschappelijke dienstverlening	B P 1 D	vijf jaar	2	+	+	-	2	+	+	-	-	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+	
33. Provinciaal plan en programma sociaal cultureel werk	D G/P 2 G	vier jaar	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	-	+	-	-	-	-	min	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	
34. Beleidsplannen minderhedenleidend vier grote gemeenten	B G 2 G	jaarlijks	1	-	-	-	1	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	min	1	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+
35. Provinciaal plan nieuwe scholen speciaal onderwijs	V P 1 D	jaarlijks	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	min	1	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+	
36. Provinciaal plan onderwijsvoorzieningen voortgezet onderwijs	V P 1 D	twee jaar	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	min	9	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	
37. Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen	V G 2 D	jaarlijks	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	gs	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
38. Gemeentelijk verkeerscirculatieplan	B G 2 D	acht jaar	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	min	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	
39. Planprocedures o.g.v. Wet voorzieningen gezondheidszorg	V G/P 1 G	vier jaar	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	gs/kroon	1	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+	
40. Provinciaal plan ambulance-vervoer	B P 1 D	onbepaald	1	+	+	-	1	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	
41. Provinciaal ziekenhuisplan	B P 1 G	vijf jaar	2	+	+	-	2	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	min	2	+	+	+	-	-	+	+	-	-	-	-	+	-	-	-	
42. Provinciaal bibliotheekplan	B P 1 D	naar behoefte	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	
43. Plan bejaardenorden	V P 1 G	vijf jaar	1	+	+	-	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	min	2	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+
44. Plannings- en programmeringscyclus van de woningbouw	V G/P 1 G	jaarlijks	1	-	-	-	1	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	gs/min	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	-	
45. Hoofdinfrastructuursubsidie groeigemeenten	B G 2 D	eenmalig	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	min	1	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	
3a. Gemeentelijk plan en programma sociaal-cultureel werk (opgenomen onder 33)	kolom 4:	karakter van het plan G = globaal D = gedetailleerd B = beide, zowel globaal als gedetailleerd	kolom 8:	vaststellingsfase 8.1. voorschriften in de regeling Deze voorschriften betreffen: 8.7. termijnen 8.3. wijze van bekendmaking 8.4. toezending aan andere overheden 8.5. beschikbaarstelling en/of vormgeving van documenten 8.6. de wijze en/of termijn van herziening 8.7. de mogelijkheid voor de mogere overheid om aanwijzingen te geven betreffende de concrete inhoud van een plan.	kolom 10:	fase van beroep 10. + = beroepsmogelijkheden zijn aanwezig - = geen beroepsmogelijkheden																															
* (gedeeltelijk) apart verwerkt: 8, 16, 22, 23, 26, 34.	kolom 5:	planduur/vaststelling - eenmalig - jaarlijks = jaarlijkse vaststelling - één keer per 2 jaar - één keer per 4 jaar - één keer per 5 jaar - één keer per 8 jaar - één keer per 10 jaar - naar behoefte - onbepaald	kolom 9:	9. de beoordelingsfase 9.1. voorschriften in de regeling; deze voorschriften betreffen het overleggen met het planvaststellende orgaan, de structurering van de totstandkoming van het beoordelingsbesluit, en de betrokkenheid van externe instanties bij de beoordeling. Daarnaast is gevraagd naar: 9.2. de beoordeelende instantie. gs = gedeputeerde staten ps = provinciale staten min = minister kroon	kolom 11:	uitvoeringsfase 11.1. voorschriften met betrekking tot uitvoering 11.2. sanctiemogelijkheden 11.3. uitzonderingsbepalingen + = ja - = nee																															
1: V = voorgenoemen procedure B = bestaande procedure N.B. hierbij is uitgegaan van het al dan niet in werking zijn getreden van de planverplichting; niet van de regeling waarop de planprocedure is gebaseerd.	kolom 6:	aantal plannen per lagere overheid 1 = één plan 2 = minstens één, afhankelijk van situatie	kolom 12:	12.1. gemeente - provinciefonds 12.2. overige eigen middelen 12.3. door het rijk. (bijv. door een specifieke uitkering) 12.4. anders bijv. doorberekening gebruikers, AWBZ etc.	kolom 13:	financiering voorzieningen uit: 13.1. gemeente-provinciefonds 13.2. overige eigen middelen. 13.3. rijk 13.4. anders bijvoorbeeld: doorberekening gebruikers, AWBZ etc. 13.5. geen voorzieningen, dus niet van toepassing.																															
2: G = gemeentelijk plan P = provinciaal plan O = plan van een andere overheid N.B. sommige procedures zijn in één lijst beschreven voor zowel het gemeentelijke als het provinciale plan, hier aangegeven als G/P.	kolom 7:	2. Voorwaarden per planfase + = wel; - = geen voorwaarden	kolom 14:	14.1. relatie met rijksfinanciering: 14.2. plan	kolom 15:	15.1. relatie met specifieke uitkering: 15.2. plan																															
3: karakter van het plan 1 = verplicht voor alle gemeenten/provincies/overige lagere overheden	kolom 16:	16.1. voorschriften in de regeling Deze voorschriften betreffen:	kolom 17:	17.1. voorschriften in de regeling Deze voorschriften betreffen:	kolom 18:	18.1. voorschriften in de regeling Deze voorschriften betreffen:																															

0. PLANPROCEDURE					1. TYPERING NAAR UITERLIJKE KENMERKEN					2. VOORSCHRIFTEN PER PLANFASE																														
					1	2	3	4	5	6	7.1	7.2	7.3	7.4	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	8.7	9.1	9.2	9.3	10	11.1	11.2	11.3	12.1	12.2	12.3	12.4	13.1	13.2	13.3	13.4	13.5	14.1	14.2	
1. Provinciale meerjarenraming					V	P	1	G	jaarlijks	1	+	+	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Gemeentelijke meerjarenraming					V	G	1	G	jaarlijks	1	+	+	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	gs	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Gemeentelijke rampenplan					B	G	1	G	eenmalig	1	+	-	-	-	-	+	+	+	+	+	-	-	gs	4	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Provinciaal streekplan					B	P	3	G	tien jaar	2	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	min	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Gemeentelijk bestemmingsplan					B	G	1/3	B	tien jaar	2	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	gs	1	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Gemeentelijk structuurplan					V	G	B	G	tien jaar	2	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	gs	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
7. Gemeentelijk stadsvernieuwingsplan					B	G	3	D	tien jaar	2	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	gs	1	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8. Gemeentelijke leefmilieuvordering					V	G	3	D	vijf jaar	2	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	gs	1	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
9. Provinciaal waterhuishoudingsplan					V	P	1	G	tien jaar	1	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
10. Waterkwaliteitsbeheersplan					B	O	1	D	onbepaald	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	gs	1	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
11. Waterkwantiteitsplan					V	O	3	D	onbepaald	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	gs	1	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
12. Provinciaal projectplan ontgrondingen					V	P	2	D	eenmalig	1	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
13. Provinciaal ontgrondingsplan					V	P	1	G	vijf jaar	1	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
14. Provinciaal secundaire wegenplan					B	P	1	G	tien jaar	1	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	kroon	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
15. Provinciaal tertiaire wegenplan					B	P	1	G	tien jaar	1	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
16. Prov. en gem. verslag besteding stadsvernieuwingsgelden door gemeenten					V	P/G	1	G	jaarlijks	1	-	+	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	gs	3	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
17. Provinciaal plan reorganisatie drinkwatervoorziening					B	P	3	G	naar behoefte	1	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
18. Provinciaal plan grondwaterbescherming					V	P	1	G	tien jaar	1	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
19. Provinciaal intentieprogramma bodemsanering					V	P	1	D	eenmalig	1	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
20. Provinciale afvalstoffenplannen					B	P	1	G	vijf jaar	2	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	-	-	-	kroon	1	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
21. Provinciale saneringsprogramma bodemverontreiniging					B	P	1	D	jaarlijks	1	+	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	min	2	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
22. Gemeentelijk en provinciaal indicatief meerjarenprogramma geluid					B	P/G	1	G	jaarlijks	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
23. Provinciaal milieubeleidsplan					V	P	1	G	vier jaar	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	min	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
24. Provinciaal waterkwaliteitsplan					B	P	1	G	tien jaar	1	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
25. Provinciaal grondwaterplan					V	P	1	G	tien jaar	1	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
26. Landelijk voorbereidingsschema landinrichting					V	O	-	-	jaarlijks	2	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
27. Provinciaal landinrichtingsplan					V	P	1	D	eenmalig	2	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	kroon	9	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
28. Provinciaal landinrichtingsprogramma					V	P	3	G	eenmalig	2	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	kroon	9	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
29. Provinciaal landinrichtings-aanpassingsplan					V	P	3	D	eenmalig	2	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
30. Gemeentelijk kampeerplaatsenplan					V	G	1	G	onbepaald	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
31. Gemeentelijke planningsprocedure openlucht recreatie					B	G	4	D	eenmalig	2	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
32. Provinciaal plan maatschappelijke dienstverlening					B	P	1	D	vijf jaar	2	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
33. Provinciaal plan en programma sociaal cultureel werk					D	G/P	2	G	vier jaar	1	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	min	-	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
34. Beleidsplannen kinderdagbesteding vier grote gemeenten					B	G	2	G	jaarlijks	1	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	min	1	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
35. Provinciaal plan nieuwe scholen speciaal onderwijs					V	P	1	D	jaarlijks	1	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	min	1	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
36. Provinciaal plan onderwijsvoorzieningen voortgezet onderwijs					V	P	1	D	twee jaar	1	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	min	9	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
37. Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen					V	G	2	D	jaarlijks	1	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	gs	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
38. Gemeentelijk verkeerscirculatieplan					B	G	2	D	acht jaar	1	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	min	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
39. Planprocedures o.g.v. Wet voorzieningen gezondheidszorg					V	G/P	1	G	vier jaar	1	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	gs/kroon	1	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
40. Provinciaal plan ambulance-voervoer					B	P	1	D	onbepaald	1	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
41. Provinciaal ziekenhuisplan					B	P	1	G	vijf jaar	2	+	+	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	min	2	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
42. Provinciaal bibliotheekplan					B	P	1	D	naar behoefte	1	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
43. Plan bejaardenorden					V	P	1	G	vijf jaar	1	+	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	min	2	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
44. Plannings- en programmeringscyclus van de woningbouw					V	G/P	1	G	jaarlijks	1	-	+	-	-	-	+	+	+	+	+	+	-	-	gs/min	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
45. Hoofdinfrastructuursubsidie groeigemeenten					B	G	2	D	eenmalig	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
33a. Gemeentelijk plan en programma sociaal-cultureel werk (opgenomen onder 33)					kolom 4: karakter van het plan G = globaal D = gedetailleerd B = beide, zowel globaal als gedetailleerd					kolom 8: vaststellingsfase 8.1. voorschriften in de regeling Deze voorschriften betreffen: 8.2. termijnen 8.3. wijze van bekendmaking 8.4. toezending aan andere overheden 8.5. beschikbaarstelling en/of vormgeving van documenten 8.6. de wijze en/of termijn van herziening 8.7. de mogelijkheid voor de nogere overheid om aanwijzingen te geven betreffende de concrete inhoud van een plan.														kolom 10: fase van beroep 10. + = beroepsmogelijkheden zijn aanwezig - = geen beroepsmogelijkheden																
* (gedeeltelijk) apart verwerkt: 8, 16, 22, 23, 26, 34.					kolom 5: planduur/vaststelling - eenmalig - jaarlijks = jaarlijkse vaststelling - één keer per 2 jaar - één keer per 4 jaar - één keer per 5 jaar - één keer per 6 jaar - één keer per 10 jaar - naar behoefte - onbepaald					kolom 9: de beoordelingsfase 9.1. voorschriften in de regeling; deze voorschriften betreffen met overleggen met het planvaststellende orgaan, de structurering van de totstandkoming van het beoordelingsbesluit, en de betrokkenheid van externe instanties bij de beoordeling. Daarnaast is gevraagd naar: 9.2. de beoordelende instantie. gs = gedeputeerde staten gs = provinciale staten min = minister kroon 9.3. aard van de beoordeling 1 = goedkeuring 2 = vaststelling 3 = kennisgeving 4 = toezicht 9 = anders														kolom 11: uitvoeringsfase 11.1. voorschriften met betrekking tot uitvoering 11.2. sanctiemogelijkheden 11.3. uitzonderingsbepalingen + = ja - = nee																
toelichting op overzicht planprocedures																																								
1. Typering naar uiterlijke kenmerken																																								
Koppen tabel volgens nummering in de kop:																																								
kolom 1: V = voorgenoemen procedure B = bestaande procedure W.B. hierbij is uitgegaan van het al dan niet in werking zijn getreden van de planverplichting; niet van de regeling waarop de planprocedure is gebaseerd.																								kolom 12 financiering plankosten uit: 12.1. gemeente - provinciefonds 12.2. overige eigen middelen 12.3. door het rijk, (bijv. door een specifieke uitkering). 12.4. anders bijv. doorberekening aan gebruikers																
kolom 2: G = gemeentelijk plan P = provinciaal plan O = plan van een andere overheid W.B. sommige procedures zijn in één lijst beschreven voor zowel het gemeentelijke als het provinciale plan, hier aangegeven als G/P.																								kolom 13 financiering voorzieningen uit: 13.1. gemeente-provinciefonds 13.2. overige eigen middelen. 13.3. rijk 13.4. anders bijvoorbeeld: doorberekening gebruikers, AWBZ etc. 13.5. geen voorzieningen, dus niet van toepassing.																
kolom 3: karakter van het plan 1 = verplicht voor alle gemeenten/provincies/overige lagere overheden 2 = verplicht voor een groep gemeenten/ provincies 3 = facultatief voor alle gemeenten/provincies 4 = facultatief voor een groep gemeenten/provincies.										kolom 7: voorbereidingsfase 7.1. voorschriften in de regeling Deze voorschriften betreffen: 7.2. examens en/of presenteren van voorstellen 7.3. voeren van vooroverleg 7.4. inspraak														kolom 14: relatie met rijksfinanciering: 14.1. relatie met specifieke uitkering. 14.2. plan voortwaarde voor financiering.																

1. Provinciale meerjarenramingen

Beschrijving

De provinciale meerjarenramingen zullen als verplichting worden opgenomen in de Provinciewet analoog aan de voorgenomen bepaling in de te herziene Gemeentewet (gemeentelijke meerjarenramingen). Streefdatum van inwerkingtreding van de gewijzigde Provinciewet is 1987. Er wordt geen deregulering overwogen.

In het ontwerp tot wijziging van de Provinciale Comptabiliteitsvoorschriften-1979 wordt een artikel (9A) toegevoegd met het voorschrift bepaalde meerjarenramingen te maken.

Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

De meerjarenramingen moeten inzicht geven in de financiële gevolgen van het gevoerde en te voeren beleid op de middellange termijn en van eventuele alternatieven. Daarmee moet de besluitvorming verbeteren door ad hoc-beleid terug te dringen.

Door het schetsen van een algemeen financieel beeld wordt het beter mogelijk alternatieven tegen elkaar af te wegen. Door de beperkte middelen wordt men gedwongen prioriteiten en posterioriteiten te stellen. Beleid en besluitvorming worden daarmee explicieter gemaakt. Het opnemen van de planprocedure moet er vooral toe leiden dat het bestuur tot een betere besluitvorming kan komen door meer sturing aan het beleid voor de middellange termijn te geven.

Samenhang

Vele provincies stellen een beleidsplan op. De meerjarenramingen vormen er dikwijls een belangrijk onderdeel van. Daarnaast is er natuurlijk een samenhang met de begroting.

Kostenevaluatie

De feitelijke procedurelengte zal ongeveer 1 jaar bedragen.

Een schatting van de met de onderhavige planprocedure gepaard gaande kosten is (nog) niet te geven.

De kosten in de voorbereidingsfase en in de vaststellingsfase worden gedragen door de provincies.

De planprocedure brengt geen kosten voor derden met zich mee.

Varianten

Door vereenvoudiging van de onderhavige planprocedure wordt het onzeker of provincies een meerjarenraming zullen maken die hun mede in staat stelt een goede afweging van beleid over de middellange termijn te maken. De kans dat er vergelijkbare meerjarenramingen zullen komen, wordt erg klein. Wanneer een meerjarenraming bijvoorbeeld nog slechts één keer in de vier jaar zou worden opgesteld, zou aan het plan tijdens de laatste jaren van zijn looptijd nog slechts een zeer geringe betekenis kunnen worden gehecht.

Het plan zou dan van weinig belang zijn voor de korte-termijnbesluitvorming. Voordeel is wel dat een plan met de frequentie van vier jaar zou kunnen samenvallen met de zittingsperiode van de staten. Ook zal beperking van de frequentie tot één keer in de vier jaar de plankosten drukken. Daartegenover zullen de kosten van de normale besluitvorming vaak groter zijn, omdat toch vaak inzicht aanwezig moet zijn in de gevolgen ervan op de wat langere termijn.

Een andere variant is dat de meerjarenramingen kunnen worden samengevoegd met andere integrale plannen voor de middellange termijn, zoals het beleidsplan. Dit betreft zowel de voorbereiding als de vaststelling.

Het bestuurlijke en het financiële aspect van de afweging krijgen wellicht op deze manier allebei nog beter die aandacht, die ze verdienen. Het nadeel van deze variant is echter dat het plan wellicht te zwaar beladen wordt en verwordt tot een onleesbare, voor het beleid niet relevante woorden - en cijferbrij.

2. Gemeentelijke meerjarenramingen

Beschrijving

De gemeentelijke meerjarenramingen zullen worden opgenomen in de herziene Gemeentewet (ICBB-stukken, 24 februari 1983). De streefdatum van inwerkingtreding van deze herziene wet is nog niet vastgesteld.

Ten aanzien van de Gemeentewet wordt geen deregulering overwogen.

De gemeentelijke meerjarenramingen vinden hun grondslag in artikel 190 van de herziene Gemeentewet. Artikel 13 van de op 1 januari 1985 in werking tredende gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften bevat enkele nadere voorschriften betreffende de gemeentelijke meerjarenramingen. Er bestaat geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

De meerjarenramingen moeten inzicht geven in de financiële gevolgen van het gevoerde en het te voeren beleid op de middellange termijn en van eventuele alternatieven. Daarmee moet de besluitvorming verbeteren door ad hoc-beleid terug te dringen. Door het schetsen van een algemeen financieel beeld wordt het beter mogelijk alternatieven tegen elkaar af te wegen. Door de beperkte middelen wordt men gedwongen prioriteiten en posterioriteiten te stellen. Beleid en besluitvorming worden daarmee explicieter gemaakt.

Het opnemen van de planprocedure moet er vooral toe leiden dat het bestuur tot een betere besluitvorming kan komen door meer sturing aan het beleid voor de middellange termijn te geven.

Vindplaats: Memorie van Toelichting gemeentewet, paragraaf 4.5.3.

Samenhang

Vele, meestal wat grotere gemeenten stellen beleidsplannen op, die een sterke samenhang met meerjarenramingen hebben. Ook met de jaarlijkse begroting bestaat samenhang.

Kostenevaluatie

De feitelijke duur van de gemiddelde planprocedure zal ongeveer 1 jaar bedragen.

Een schatting van de met de onderhavige planprocedure gepaard gaande kosten is (nog) niet te geven.

De kosten in de voorbereidingsfase en in de vaststellingsfase worden gedragen door de gemeenten. De kosten in de beoordelingsfase worden gedragen door de provincies.

De planprocedure brengt geen kosten voor derden met zich mee.

Vele gemeenten stellen nu reeds meerjarenramingen op, zodat voor hen ondanks de gegeven planvoorschriften nauwelijks een kostenwijziging zal optreden, ook al omdat de voorschriften erg globaal zijn.

Voor gemeenten die nog geen meerjarenramingen hebben opgesteld, en dat ook niet van plan zijn te gaan doen, bestaat de mogelijkheid ontheffing te krijgen. Dit betekent dat ook voor hen dan geen kostenwijziging zal optreden. Slechts voor gemeenten die nu voor het eerst meerjarenramingen gaan opstellen, zullen er kosten zijn. Het zal hierbij vooral om kleinere gemeenten gaan, die zullen volstaan met vrij beperkte meerjarenramingen, waarvan ook de kosten beperkt zijn.

Varianten

Een vereenvoudiging zou gerealiseerd kunnen worden door slechts voor te schrijven dat gemeenten meerjarenramingen maken. Vraag is dan wel of de doelstellingen bereikt kunnen worden, indien men bijvoorbeeld slechts één keer in de vier jaren meerjarenramingen maakt of de meerjarenramingen totaal niet in verband brengt met de begroting.

Het terugbrengen van de frequentie zou wel de procedurekosten kunnen verlagen. Omdat de voorschriften al zeer beperkt zijn, zal een vereenvoudiging ervan voor de meeste gemeenten niet tot een gedragswijziging leiden. Gemeenten zouden door toepassing van deze variant zelfs geheel kunnen aansluiten op hun eigen ervaring. Het grote nadeel van deze variant is dat een minimale toepassing van een minimumvoorschrift de doelstellingen in gevaar brengt.

Een andere variant is de samenvoeging van de onderhavige planprocedure met andere integrale gemeentelijke plannen, zowel bij de voorbereiding als bij de vaststelling. Hierdoor krijgen de meerjarenramingen nog duidelijker een financieel-bestuurlijke doelstelling.

Het gunstige effect van deze variant is dat doelstellingen beter kunnen worden bereikt, en dubblures kunnen worden voorkomen.

Het grote nadeel van deze variant is dat een te ingewikkeld en te zwaar instrument zou moeten worden ontwikkeld.

3. Rampenplannen

Beschrijving

De rampenplannen zijn opgenomen in de Wet rampenplannen (staatsblad 1981, nr. 384). Deze wet is op 1 september 1981 in werking getreden.

Ten aanzien van de Wet rampenplannen wordt geen deregulering overwogen.

De rampenplannen worden geregeld in de artikelen 2 tot en met 5 van de hiervoor genoemde wet. Er worden elders geen nadere voorschriften of aanwijzingen gegeven. Er bestaat geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

Doelstelling is dat de gemeenten beschikken over een organisatorisch hulpmiddel voor het geval zich een ramp voordoet of dreigt (Memorie van Toelichting bij de ontwerpwet, Tweede Kamer, 14873 nrs. 1-4, blz. 6).

Rampenbestrijding op grote schaal vereist een gecoördineerde, professionele aanpak vanwege de inzet van diensten van verschillende disciplines, zodat niet op basis van improvisatie behoeft te worden opgetreden (Memorie van Toelichting 14873, nrs. 1-4, blz. 6).

Samenhang

Er bestaat geen samenhang met planprocedures/beleidsinstrumenten op hetzelfde beleidsterrein of nauwverwante beleidsterreinen.

Kostenevaluatie

Ingevolge artikel 2 lid 1 Wet rampenplannen stelt de gemeenteraad binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de Wet rampenplannen een rampenplan vast.

De planprocedure duurt gemiddeld 1 jaar.

Het voor de eerste keer vaststellen van een rampenplan kost uiteraard meer tijd dan het incidenteel wijzigen en aanpassen.

Vooropgesteld dient te worden dat het plan alleen wordt gebruikt in geval van een ramp. Een schatting van de kosten is mede in dit kader niet te geven.

De kosten in de voorbereidingsfase en de vaststellingsfase worden gedragen door de gemeente, van de beoordelingsfase door de provincie, van de uitvoeringsfase en van de financieringsfase door de gemeente. De planprocedure brengt geen kosten met zich mee voor derden.

Varianten

De onderhavige planprocedure is reeds zo eenvoudig mogelijk opgesteld. Er zijn geen varianten aanwezig.

4. Provinciaal Streekplan

Beschrijving

Het provinciaal streekplan is opgenomen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (W.R.O.) (Staatsblad, 5 juli 1962, 286)

Datum van inwerkingtreding 1 augustus 1965

Deregulering ten aanzien van de regeling wordt overwogen.

Het provinciaal streekplan is geregeld in de artikelen 4 t/m 6 van de hiervoor genoemde wet.

Nadere voorschriften betreffende de planprocedure worden gegeven in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (B.R.O.) artikelen 2 t/m 6.

Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

De doelstelling van de regeling waarin het provinciaal streekplan is opgenomen is de ruimtelijke samenhang van verschillende beleidsbeslissingen te verzekeren (Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid. Tweede Kamer, zitting 1972-12006, pag. 4). Als motief om het provinciaal streekplan op te nemen in de wet wordt genoemd het verschaffen aan de provincie van een instrument waarmee zij voor één of meer gedeelten of voor de gehele provincie hoofdlijnen voor de toekomstige ontwikkeling van het betreffende gebied kan aangeven (artikel 4 lid 1). Dit streekplan zou dan voorzien in een toetsingsmaatstaf voor gemeentelijke bestemmingsplan in de hantering van het goedkeuringsbeleid.

Samenhang

Er is samenhang met het Bestemmingsplan (artikel 10 t/m 32 W.R.O. en artikelen 7, 8 en verder en 16 B.R.O.) en met het Structuurplan (artikelen 8 en 9 en verder W.R.O. en artikelen 7 en 8 B.R.O.)

Een streekplan strekt tot grondslag voor aanwijzingen ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 37, derde lid.

Kostenevaluatie

Over de duur van de totstandkomingsprocedure is geen informatie verstrekt.

Er is geen inzicht gegeven in de kosten samenhangend met de planvoorschriften.

De planprocedure brengt geen kosten met zich mee voor derden.

Varianten

Alleen de variant vereenvoudiging van de planprocedure is uitgewerkt.

Als vereenvoudiging wordt voorgesteld: Het door samenstellers van het DROM-rapport geconcludeerde met betrekking tot artikel 7 B.R.O. en 8 B.R.O. (conclusie 74 en 75) zou misschien ook kunnen gelden voor artikelen 2 en 3 B.R.O.

De vereenvoudiging heeft geen nadelige gevolgen voor de doelstellingen.

Er is een kostenbesparing in de sfeer van het onderzoek en het overleg. (Aangetekend moet worden dat de kostenbesparing in de sfeer van onderzoek minder zal zijn dan bij onderzoek ten behoeve van bestemmingsplannen, daar deze onder het vigerend B.R.O. veel meer onderzoek vereisen dan de streekplannen.)

Als gunstig effect wordt genoemd verkorting van de procedure.

Betreffende ongunstige effecten wordt het volgende opgemerkt: Het DROM-rapport zag met betrekking tot het structuurplan geen ongunstige effecten als gevolg van wijziging van artikelen 7 en 8 B.R.O. Daar het streekplan qua karakter met het structuurplan overeenstemt is het plausibel te stellen dat dit ook geldt voor het streekplan bij wijziging van artikelen 2 en 3 B.R.O..

5. Gemeentelijk Bestemmingsplan

Beschrijving

Het gemeentelijk bestemmingsplan is opgenomen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (W.R.O.) (Staatsblad 5 juli 1962, 286)

Datum van inwerkingtreding 1 augustus 1965

Deregulering ten aanzien van de regeling wordt overwogen

Het gemeentelijk bestemmingsplan is geregeld in de artikelen 10 t/m 32 en verder van de hiervoor genoemde wet.

Nadere voorschriften betreffende de planprocedure worden gegeven in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (B.R.O.) artikel 7, 8, 10 en verder

Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

De doelstelling van de regeling waarin het gemeentelijk bestemmingsplan is opgenomen is de ruimtelijke samenhang van de verschillende beleidsbeslissingen te verzekeren. (Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid, Tweede Kamer, zitting 1972-12006, blz. 4.)

Als motief om het gemeentelijk bestemmingsplan op te nemen in de wet wordt genoemd het verschaffen aan het gemeentebestuur van een instrument, waarmee het een goede ruimtelijke ordening van het gebied, waarover zich het plan uitstrekt, kan nastreven door middel van de coördinatie van de verschillende belangen, die bij het gebruik van de in het plan begrepen gronden zijn betrokken (Memorie van Toelicht W.R.O.).

Samenhang

Er is samenhang te constateren met de volgende plannen:

- het streekplan, dat een toetsingskader vormt voor bestemmingsplannen.
- het structuurplan, dat de basis kan vormen voor het bestemmingsplan
- het stadsvernieuwingsplan, dat een op uitvoering, herstel en verbetering gericht bestemmingsplan is.

Het gemeentelijk bestemmingsplan wordt gebruikt in samenhang met de volgende beleidsinstrumenten:

- Artikel 13 lid 1 WRO: oteigening kan nodig zijn in verband met de verwerkelijking van het plan
- De voorschriften omtrent de bebouwing worden gekoppeld met de bouwvergunning
- Artikel 14 WRO: bij een bestemmingsplan kan worden bepaald, dat een aanlegvergunning vereist is
- Voor zover het een op uitvoering gericht bestemmingsplan is (stadsvernieuwingsplan) is ook een sloopvergunning vereist
- Artikel 21 WRO: de gemeenteraad kan in samenhang met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan een zogenaamd voorbereidingsbesluit nemen.

Kostenevaluatie

Over de duur van de totstandkomingsprocedure is geen informatie verstrekt.

Er is geen inzicht gegeven in de kosten samenhangend met de planvoorschriften.

De planprocedure brengt geen kosten met zich mee voor derden.

Varianten

Alleen de variant vereenvoudiging van de planprocedure is uitgewerkt.

Bij de vereenvoudiging wordt het volgende opgemerkt:

De in het Actieprogramma deregulering ruimtelijke ordening en milieu-beheer (DROM-rapport) opgenomen dereguleringsvoorstellen met betrekking tot het bestemmingsplan houden in dat:

1. Ten aanzien van de voorbereiding: de onderzoeks- en overlegbepalingen vereenvoudigd worden (conclusie 74 en 75 DROM-rapport).
2. Ten aanzien van de inrichting van het plan: artikel 13 en 14 BRO worden geschrapt, in plaats daarvan zal worden gezocht naar een nadere uniformering en standaardisering van bestemmingen en voorschriften voor het bestemmingsplan (conclusie 76, 77 en 24).
3. Er zullen termijnen worden gesteld bij artikel 19 WRO (conclusie 112).
4. In aansluiting op de overige instellingsregelingen in gevolge van de WRO zal de procedure bij artikel 19 en de daarmee gepaard gaande tijdsduur in het BRO worden geregeld (zie conclusie 30).
5. Verruiming van de aanwijzigingsbevoegdheid (in de zin dat de minister direct aanwijzingen kan geven met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen).
Daarnaast zullen de termijnen binnen verantwoorde grenzen worden bekort door het waar mogelijk ineenschuiven van de procedures van de aanwijzing en de uitnodiging (conclusie 109).
6. Verkorting van de procedure van de totstandkoming van het bestemmingsplan door het (bij)stellen van termijnen en de figuur van de onherroepelijkheid van de bij GS onbetwiste en goedgekeurde gedeelten van het plan (gedeeltelijke conclusie 110).
7. Het opheffen van de automatisch schorsende werking van het beroep (conclusie 11).

8. Regeling van de inspraak bij de totstandkoming van het bestemmingsplan (conclusie 114, dit zal in het kader van de herziening van de gemeentewet haar beslag krijgen).
9. Verruiming van de reikwijdte van de tijdelijke vrijstelling (artikel 17 WRO).

Men verwacht geen nadelige gevolgen voor de doelstellingen.

De vereenvoudiging leidt tot een kostenbesparing en een verkorting van de procedure.

6. Gemeentelijk Structuurplan

Beschrijving

Het gemeentelijk structuurplan is opgenomen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (W.R.O.) (Staatsblad 5 juli 1962, 286). Datum van inwerkingtreding 1 augustus 1965.

Deregulering ten aanzien van de regeling wordt overwogen.

Het gemeentelijk structuurplan is geregeld in de artikelen 7, 8, 9 en verder van de hiervoor genoemde wet.

Nadere voorschriften betreffende de planprocedure worden gegeven in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (B.R.O.) artikel 7 t/m 9 en verder.

Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

De doelstelling van de regeling waarin het gemeentelijk structuurplan is opgenomen is de ruimtelijke samenhang van de verschillende beleidsbeslissingen te verzekeren. (Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid, Tweede Kamer, zitting 1972, 12 006, blz. 4).

Als motief om het gemeentelijk structuurplan op te nemen in de wet wordt genoemd het verschaffen aan de gemeente van een instrument met een - in verhouding tot het bestemmingsplan - korte procedure waarmee zij in grote lijnen richting kan geven aan de toekomstige ontwikkeling van de gemeente (W.R.O.)

Samenhang

Het structuurplan komt in karakter overeen met het streekplan, het is een globaal plan, het heeft geen formele rechtskracht en bindt de burgers niet rechtstreeks.

Het structuurplan kan basis zijn voor het bestemmingsplan.

Het structuurplan wordt gebruikt in samenhang met de volgende beleidsinstrumenten:

- Wanneer een structuurplan voor de bebouwde kom is vastgesteld, waarbij aanwijzingen voor de bestemming zijn gegeven, kan een voorbereidingsbesluit worden genomen met een werkingsduur van maximaal 3 jaar
- De beslissing omtrent een verzoek om een bouw- of aanlegvergunning moet worden aangehouden, indien zodanig verzoek is ingediend nadat een voorbereidingsbesluit is gepubliceerd (artikel 21 W.R.O.)

Kostenevaluatie

Over de duur van de totstandkomingsprocedure is geen informatie verstrekt.

De planprocedure brengt geen kosten met zich mee voor derden.
Er is geen inzicht gegeven in de kosten samenhangend met de planvoorschriften.

Varianten

Alleen de variant vereenvoudiging van de planprocedure is uitgewerkt.

Bij de vereenvoudiging wordt het volgende opgemerkt
In het Actieprogramma deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer (DROM) wordt met betrekking tot artikel 7 en 8 BRO het volgende geconcludeerd:

CONCLUSIE 74: Het voorschrift omtrent het onderzoek in het BRO zal ruimer en meer algemeen worden geformuleerd. De te onderzoeken elementen zullen niet meer expliciet in het BRO worden vermeld. Daarnaast zal de mogelijkheid worden ingebouwd om onderzoek, dat reeds in een ander kader dan de ruimtelijke ordening of in het kader van recent vastgestelde plannen is verricht, mede te gebruiken voor de voorbereiding van het opstellen van een plan, mits dat onderzoek redelijk recent is en nog van waarde kan worden geacht.

CONCLUSIE 75: Het ontstane automatisme bij het verplichte overleg op grond van artikel 8 BRO moet worden doorbroken. Het overleg dient beperkt te blijven tot die instanties, waarmee het overleg over het desbetreffende plan strikt noodzakelijk is.

Dit kan worden bereikt door het tweede lid van artikel 8 te schrappen en door aan het eerste lid toe te voegen de beperking van het overleg tot de bij het plan "meest" betrokken diensten van rijk en provincie.

Men verwacht geen nadelige gevolgen voor de doelstellingen.

De vereenvoudiging leidt tot een kostenbesparing in de sfeer van zowel onderzoek als overleg.

Als verder gunstig effect wordt genoemd verkorting van de procedure.

7. Gemeentelijk Stadsvernieuwingsplan

Beschrijving

Het gemeentelijk stadsvernieuwingsplan is opgenomen in het ontwerp van Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WDSV, Tweede Kamer, 13924, nr. 23).

Streefdatum van inwerkingtreding 1 januari 1985.

Deregulering ten aanzien van de regeling wordt niet overwogen.

Betreffende het gemeentelijk stadsvernieuwingsplan wordt regeling voorgesteld door middel van de artikelen 30 t/m 39 van het hiervoor genoemde wetsontwerp.

Nadere voorschriften betreffende de planprocedure worden gegeven in de hoofdstukken IV, V, VII en VIII van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, alsmede in hoofdstuk III van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. (artikel 30 ontwerp WSDV).

Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

Het doel is als volgt geformuleerd:

Blijkens de considerans van het ontwerp van wet is het gewenst bij de wet enige regelen te stellen ter bevordering van de stads- en dorpsvernieuwing.

Met het wetsontwerp WSDV wordt beoogd een wettelijke basis te geven aan de stads- en dorpsvernieuwing, waarbij onder stads- en dorpsvernieuwing wordt verstaan de stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig gebied als op sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied, gericht op behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering (ontwerp WSDV).

De volgende motieven worden aangevoerd.

- Stadsvernieuwing kan niet los gezien worden van ruimtelijk beleid. Zij vindt plaats in het kader van het ruimtelijk beleid (Tweede Kamer, 13 924, nr. 17, blz. 10, 11).
- Het stadsvernieuwingsplan is een middel om tot stads- en dorpsvernieuwing te komen.
Het is - via het verplichte uitvoeringsschema - een op uitvoering gericht bestemmingsplan, strekkend tot behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van het in het plan aangewezen gebied.

Samenhang:

Er is samenhang te constateren met:

- de procedure van het bestemmingsplan. Met dien verstande dat het stadsvernieuwingsplan specifiek op uitvoering is gericht, terwijl het bestemmingsplan alleen een bestemming vastlegt.
- de leefmilieuverordening, in de zin dat deze verordening alleen van toepassing is in stadsvernieuwingsgebieden.

Het stadsvernieuwingsplan wordt gebruikt in samenhang met de volgende beleidsinstrumenten:

- koppeling van de bouwvergunning aan het stadsvernieuwingsplan
- sloopverbod in een stadsvernieuwingsplan-gebied, bij ontbreken van een vergunning.

Kostenevaluatie

Over de duur van de totstandkomingsprocedure is geen informatie verstrekt. Er is geen inzicht gegeven in de kosten samenhangend met de planvoorschriften.

De planprocedure brengt geen kosten met zich mee voor derden.

Varianten

Bij de variant vereenvoudiging van de planprocedure wordt het volgende opgemerkt: De in het Actieprogramma deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer (DROM-rapport) opgenomen dereguleringsvoorstellen zijn inmiddels in het ontwerp WSDV opgenomen.

De overige varianten zijn niet uitgewerkt.

8. Leefmilieuverordening

Hoewel de gemeentelijke leefmilieuverordening een aantal elementen in zich heeft, die verwant zijn met een planprocedure is deze verordening van een andere orde dan een planprocedure.

Beschrijving

De leefmilieuverordening is opgenomen in het ontwerp van Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Tweede Kamer 1982-1983, 13.924 nr. 23). Streefdatum van inwerkingtreding 1 januari 1985.

Er wordt ten aanzien van de leefmilieuverordening geen deregulering overwogen.

Ten aanzien van leefmilieuverordening wordt regeling voorgesteld door middel van de artikelen 8 tot en met 29 van het hiervoor genoemde wetsontwerp. Daar worden geen nadere voorschriften gegeven. Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

Blijkens de considerans is het gewenst bij de wet enige regelen te stellen ter bevordering van de stads- en dorpsvernieuwing. Met het ontwerp wordt beoogd een wettelijke basis te geven aan de stads- en dorpsvernieuwing, waaronder wordt verstaan de stelselmatige inspanning, zowel op stedenbouwkundig gebied als op sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied, gericht op behoud herstel, verbetering, herindeling of sanering.

Een leefmilieuverordening is een van de middelen, die moet leiden tot verwezenlijking van voornoemde doelstellingen. Motief van het opnemen van de leefmilieuverordening is de gemeenten een instrument te verschaffen om via een korte procedure (de totstandkomingsprocedure van de leefmilieuverordening is hoogstens 9 maanden), dreigende en reeds ingetreden achteruitgang van de woon- en werkomstandigheden in en het uiterlijk aanzien van de bij die verordening aangewezen gebieden te weren c.q. te stuiten.

Samenhang: Er is geen samenhang met andere planprocedures. Er is wel samenhang met andere beleidsinstrumenten, namelijk in de aangewezen gebieden een koppeling aan de bouwvergunning, en aan het vereiste van een sloopvergunning.

Beschrijving van de leefmilieuverordening

De leefmilieuverordening wordt een facultatieve verordening voor alle gemeenten, gedetailleerd van karakter en niet als voorwaarde gebonden aan financiering. De verordening geldt ten hoogstens voor 5 jaar, en de gemeenteraad mag de termijn onder goedkeuring van gedeputeerde staten voor ten hoogste 5 jaar verlengen. Per gemeente is er minstens één leefmilieuverordening, afhankelijk van de situatie ter plaatse.

De taakverdeling in opeenvolgende fasen is als volgt: De gemeente bereidt de verordening voor en stelt hem vast. De provincie beoordeelt de verordening en treedt op als beroepsorgaan. De uitvoering en de financiering geschieden door de gemeente.

Beschrijving van de planprocedure per fase:

voorbereidingsfase:

Artikelen 7, 9 en 10 van het ontwerp van wet op de dorps- en stadsvernieuwing bevatten voorschriften met betrekking tot de voorbereidingsfase. Deze voorschriften betreffen het geven van inspraak; de gemeente moet voor het geven van inspraak op de leefmilieuverordening een inspraakverordening opstellen. Artikel 7 beschrijft de eisen waaraan een inspraakverordening moet voldoen. Van de mening van betrokkenen moet rapport worden gemaakt.

Daarnaast bevat het ontwerp de mogelijkheid bezwaar in te dienen tegen ontwerp-leefmilieuverordeningen.

vaststelling van het plan: (artikel 8 lid 4, en artikelen 11 en 12). De verordening wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Daarbij moeten de volgende termijnen in acht worden genomen: het ontwerp moet 1 maand ter inzage liggen, en binnen 2 maanden na afloop van de inzage-termijn (met een uitloop van 2 maanden) moet de gemeenteraad een beslissing nemen. Binnen één maand na vaststelling moet de verordening aan gedeputeerde staten worden toegezonden met de ingediende bezwaarschriften en het inspraak-rapport. Gedeputeerde staten beslissen bij een met redenen omkleed besluit binnen 2 maanden na ontvangst van de verordening; zij kunnen hun beslissing met ten hoogste 2 maanden verdagen.

De leefmilieuverordening kan worden gewijzigd (artikel 29). Daarbij zijn de artikelen 9 t/m 24 van overeenkomstige toepassing; de wijziging geschiedt dus volgens de gewone procedure van totstandkoming. De verordening geldt voor ten hoogste 5 jaar; de gemeenteraad kan de termijn onder goedkeuring van gedeputeerde staten voor ten hoogste 5 jaar verlengen.

beoordeling: Artikel 13. Gedeputeerde Staten dienen aan de leefmilieuverordening goedkeuring te verlenen, middels een met redenen omkleed besluit. Alvorens te beslissen horen gedeputeerde staten de provinciale stadsvernieuwingcommissie en zo nodig de Provinciale Planologische Commissie. GS zenden afschrift van hun besluit aan gemeenteraad en PPC.

beroeps- en bezwaarmogelijkheden: Tegen de ontwerp-verordening kunnen bezwaren worden ingediend. Verder zijn er geen beroeps- en bezwaarmogelijkheden.

Uitvoering en toezicht op de uitvoering:

In de artikelen 16, 17, 19 t/m 23 en artikel 28 zijn voorschriften gegeven met betrekking tot de uitvoering. Deze voorschriften betreffen de bevoegdheid van de gemeenteraad om in een gebied waar een leefmilieuverordening geldt, tijdelijk bepaalde voorzieningen te treffen met het oog op de verbetering van de woon- en werkomstandigheden in en het uiterlijk aanzien van het gebied. Daarbij moet overleg worden gepleegd met betrokkenen.

Er zijn geen sanctiemogelijkheden voor hogere overheden, wanneer de uitvoering niet naar hun wens geschiedt, en er zijn geen uitzonderingsbepalingen.

Financiering: de kosten van de totstandkoming van de leefmilieuverordening worden betaald uit de eigen middelen van de gemeente. De voorzieningen worden, afhankelijk van de voorziening gefinancierd uit eigen middelen of uit een doeluitkering van het rijk.

kostenevaluatie:

Er is geen inzicht in de duur van de totstandkomingsprocedure. Evenmin is er inzicht in de kosten van de lagere overheden.

In alle fasen van de procedure, behalve de beoordelingsfase, is de gemeente de enige kostendrager; van de beoordelingsfase is de provincie de enige kostendrager.

Varianten zijn niet gegeven, omdat de in het actieprogramma deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer opgenomen dereguleringsvoorstellen inmiddels in het ontwerp van wet op de stads- en dorpsvernieuwing zijn opgenomen.

9. Provinciaal Waterhuishoudingsplan

Beschrijving

Het provinciaal waterhuishoudingsplan is opgenomen in het ontwerp van Wet op de Waterhuishouding (Tweede Kamer 1981-1982, 17367).
Streefdatum van inwerkingtreding 1 januari 1985
Deregulering ten aanzien van het waterhuishoudingsplan wordt nader be-
zien in het kader van de Memorie van Antwoord op het wetsontwerp. Be-
treffende het waterhuishoudingsplan wordt regeling voorgesteld door
middel van de artikelen 9 t/m 11, 13 en 14 van het hiervoor genoemde
wetsontwerp.
Bij A.M.v.B. kunnen nadere regelen omtrent de inrichting van het plan
worden gesteld (artikel 9, zesde lid)
Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

De Wet op de waterhuishouding heeft ten doel instrumenten te verschap-
pen welke nodig zijn om een samenhangend en doelmatig beleid en beheer
te verzekeren met betrekking tot de waterhuishouding in haar geheel
(oppervlaktewater en grondwater; waterkwaliteit en -kwantiteit).
In aansluiting daarop bevat het ontwerp voorts een regeling ter zake
van het kwantiteitsbeheer over het oppervlaktewater (Memorie van
Toelichting op het wetsontwerp).

Motieven voor het opnemen van het waterhuishoudingsplan zijn de bevor-
dering van systematische beleidsvorming, coördinatie tussen diverse
bij de waterhuishouding betrokken overheden (rijk, provincie en water-
schappen), het gegeven dat belanghebbenden kunnen worden betrokken bij
en inzicht hebben in het beleid en ten slotte het verschaffen van een
basis en toetssteen voor het nemen van concrete beslissingen in de
sfeer van het beheer (Memorie van Toelichting, blz. 25 en verdere;
blz. 36 t/m 39).

Samenhang

Er is samenhang met planvorming op grond van de Wet verontreiniging
oppervlaktewateren, op grond van de Grondwaterwet, in het kader van de
bodembescherming en ten vierde in het kader van de ruimtelijke orde-
ning.

Bij het feitelijke beheer (van oppervlaktewater veelal in handen van
de waterschappen) spelen de volgende instrumenten een rol:

- vergunningen voor het onttrekken en lozen/infiltreren van water
c.q. verontreinigd water
- het waterakkoord (afspraken tussen kwantiteitsbeheerders van het op-
pervlaktewater)
- de registratie.

Kostenevaluatie

De duur van het planningsproces bij de lagere overheid tot en met de beoordelingsfase is ± 2 jaren.

Er zijn geen kosten naast overhead onderscheiden.

De planprocedure brengt geen kosten met zich mee voor derden.

Het planningsproces is gericht op beginselen en doeleinden die richtinggevend zijn voor het in de provincie te voeren beleid ten aanzien van de waterhuishouding en als zodanig niet te karakteriseren als investerings- of exploitatiegericht.

Kosten die samenhangen met het voorbereiden van het beleid zouden toch moeten worden gemaakt.

"Extra" kosten zijn gemoeid met het vastleggen van die beleidsvoornemens in een openbaar stuk.

Varianten

Als variant ter vereenvoudiging van de planprocedure wordt voorgesteld het afschaffen van overleg en inspraak bij de totstandkoming van het plan. Deze vereenvoudiging heeft in principe geen gevolgen voor de doelstellingen, als men ervan uit gaat dat de provincie alle know-how, ook op het gebied van het beheer, zelf moet bezitten.

Dit uitgangspunt leidt tot hogere kosten bij de provincie.

De vereenvoudigde procedure geeft een geringe besparing, maar bijstellingen achteraf kosten meer inspanning.

Als gunstig effect van deze variant wordt vermeld de kortere procedure.

Als samenvoegingsvariant wordt voorgesteld samenvoeging met waterkwantiteitsplan (W.V.O.), met grondwaterplan (grondwaterwet) en eventueel met grondwaterkwaliteitsbeschermingsplan (Wet bodembescherming).

Het bereiken van de doelstellingen wordt hierdoor bevorderd.

Samenvoeging geeft een besparing van procedurekosten.

Als gunstig effect van deze variant wordt vermeld integraal waterbeheer.

Aangegeven wordt dat deze variant geen ongunstige effecten kent.

De variant afschaffing van de planprocedure en vervangen door ordenende of normerende wetgeving wordt niet mogelijk geacht gezien de noodzaak tot flexibiliteit van beleid, mede in verband met regionale differentiatie.

De variant afschaffing van de planprocedure en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden heeft als gevolg voor de doelstellingen dat anderen (belanghebbenden, andere overheden) geen kennis kunnen nemen van het voorgenomen provinciale beleid en derhalve hun beleid daarop niet kunnen afstemmen.

Het gewenste samenhangende beleid ontstaat dan niet.

Het niet vastleggen van beleidsvoornemens in een openbaar stuk bespaart de kosten van die vastlegging, verdere besparing geeft deze variant niet.

Als gunstig effect van deze variant wordt vermeld het geringere aantal planprocedures.

Als ongunstige effecten van deze variant worden vermeld onjuiste beslissingen door zowel overheden (rijk, provincie, waterbeheerder) als belanghebbenden door onvoldoende informatie met als potentiële gevolgen: schade voor belanghebbenden, verkeerde investeringen door zowel overheid als bedrijfsleven enz.

10. Waterkwaliteitsbeheersplan

De enquête is ingevuld voorzover het wet en uitvoeringsbesluit betreft. De nadere regeling bij provinciale verordening is onbekend.

Beschrijving

Het waterkwaliteitsbeheersplan vindt zijn grondslag in de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (Staatsblad 1969, nr. 536, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 1981, nr. 414).

De regeling is in werking getreden op 1-1-1982 (wijziging W.V.O.).

Deregulering wordt nader gezien in kader van de memorie van antwoord bij de Wet op de Waterhuishouding. De provincie geeft nadere voorschriften en aanwijzingen bij provinciale verordening.

Er bestaat geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

Het doel van de wet is het voorkomen en terugdringen van de verontreiniging van oppervlaktewateren. De motieven voor de procedure zijn:

- de concretisering van beleidslijnen op beheersniveau;
- de openbaarheid van het beleid.

Samenhang

Er is samenhang met:

- het provinciaal waterkwaliteitsplan;
- het provinciaal waterhuishoudingsplan; ex ontwerp van Wet
- het waterkwaliteitsbeheersplan; op de waterhuishouding
- bodembeschermingsplannen (wet bodembescherming);
- streekplannen; ex Wet op de Ruimtelijke Ordening
- bestemmingsplannen.

Bij de laatste twee is afstemming noodzakelijk.

Samenhang is er eveneens met de volgende beleidsinstrumenten:

- vergunningen;
- heffingen;
- registratie.

Financiering

De werkzaamheden m.b.t. het plan worden gefinancierd uit eigen middelen (heffingen). De voorzieningen worden eveneens gefinancierd uit eigen middelen, t.w. doorberekening aan gebruikers d.m.v. heffingen, en voor een klein deel d.m.v. een specifieke uitkering t.w. uitkeringsregeling bestrijding verontreiniging Rijkswater (60% investeringsuitkering voor zuiveringsinstallaties die lozen op Rijkswater).

Kosten evaluatie

Voor de Rijksoverheid (beroepsfase) zijn de kosten incidenteel en derhalve niet te begroten.

Behalve de beoordelingsfase (provincie) en beroepsfase (Kroon), worden in alle fasen de kosten gedragen door de beheerder (doorgaans waterschappen).

Kosten voor derden treden op de planprocedure niet op.

Zowel investerings- als exploitatieuitgaven worden door de beheerder gedragen, en kunnen in de heffing worden doorberekend. Alleen de opstelling van het plan brengt extra kosten met zich mee.

Varianten

Als mogelijkheid voor vereenvoudiging wordt aangegeven de afschaffing van het goedkeuringsrecht van de provincie. In principe heeft dit geen gevolgen voor de doelstellingen, als er van wordt uitgegaan dat de waterbeheerder voldoende rekening houdt met het algemene beleid zoals dat door de provincie wordt gevoerd. De gevolgen voor de kostenkant zijn zeer beperkt. Gunstig effect is een kortere procedure. Ongunstig is dat de toetsing aan het alge-

mene beleid vervalt, waardoor de provinciale taak op het gebied van de waterhuishouding wordt ondergraven, zeker als geen ander instrument van goedkeuring wordt gehanteerd.

Als mogelijkheid voor samenvoeging wordt genoemd de samenvoeging met het waterkwantiteitsbeheersplan per waterhuishoudkundige eenheid. Het bereiken van de doelstellingen van de waterhuishouding wordt hiermee in principe bevorderd. Een geringe besparing in de procedurele kosten is mogelijk. Gunstig effect is een integraal waterbeheer t.w. afstemming tussen het waterkwaliteits- en het waterkwantiteitsbeheer worden bereikt. Een ongunstig effect is dat de voorbereiding wordt gecompliceerd, indien kwaliteits- en kwantiteitsbeheer bij verschillende beheerders berusten.

Het afschaffen van de planprocedure en vervangen door ordenende en normerende wetgeving is niet mogelijk gezien de noodzaak tot flexibiliteit van het beheer.

Het afschaffen van de procedure en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden, heeft als gevolg dat de doelstellingen niet worden bereikt, en dat informatie vooraf over de wijze waarop heffingen worden besteed zou kunnen worden achtergehouden.

11. Waterkwantiteitsbeheersplan

Beschrijving

Het waterkwantiteitsbeheersplan is opgenomen in het ontwerp van Wet op de waterhuishouding (Tweede Kamer 1981-1982, nr. 17 367. Streefdatum van inwerkingtreding is 1 januari 1985.

Deregulering wordt nader bezien in het kader van de memorie van antwoord op het wetsontwerp.

De planprocedure wordt geregeld op basis van art. 12 van bovengenoemde wet. De provincie geeft bij onder koninklijke goedkeuring vast te stellen verordening nadere regels m.b.t. het beheersplan (art. 12, eerste lid). Zij geeft hierin tevens aan welke beheerders tot het vaststellen van een beheersplan gehouden zijn. Er bestaat geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

De Wet op de waterhuishouding heeft ten doel, instrumenten te verschaffen welke nodig zijn om een samenhangend en doelmatig beleid en beheer te verzekeren. M.b.t. de waterhuishouding in haar geheel (oppervlaktewater en grondwater, waterkwantiteit en waterkwaliteit). In aansluiting daarop bevat het ontwerp voorts een regeling terzake van het kwantiteitsbeheer over het oppervlaktewater.

(Memorie van toelichting op het wetsontwerp).

Voor de opname de planprocedure in de wet kunnen de volgende motieven worden genoemd:

- vastleggen beleidslijnen van het te voeren beheer ten behoeve van de beheerder (instructienorm);
- verschaffen van inzicht aan belanghebbenden in hetgeen zij mogen verwachten van het te voeren beheer;
- verschaffen van mogelijkheden tot inspraak.

(Memorie van Toelichting, blz. 39,40).

Samenhang

Er is samenhang met andere planprocedures te weten:

- planvorming op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
- planvorming op grond van de grondwaterwet;
- planvorming in het kader van de ruimtelijke ordening.

Er is eveneens samenhang met andere beleidsinstrumenten te weten:

- vergunningen voor het onttrekken/lozen van water;
- het waterakkoord (afspraken tussen kantiteitsbeheerders van het oppervlaktewater);
- de registratie.

Opmerkingen t.a.v. de beschrijving

Het betreft hier doorgaans plannen van waterschappen. Het beoordeelend orgaan (Gedeputeerde Staten) dient voorafgaand aan het besluit tot goedkeuring de Provinciale Commissie voor de waterhuishouding te horen.

Kosten evaluatie

De kosten bij het Rijk (beroep) zullen naar verwachting uiterst indicenteel zijn en zijn moeilijk te begroten.

De beheerder (waterschap) is behalve voor de beoordelingsfase (provincie) en voor de beroepsfase (Kroon), in alle fasen kosten-drager.

Er zijn geen kosten voor derden.

Het planningsproces is gericht op het beheer. De aanleg van nieuwe infrastructurele voorzieningen kan daarvan onderdeel uitmaken. Verantwoordelijkheid en kosten liggen bij de beheerder.

De kosten die samenhangen met het beheer (onderhoud, bediening, nieuwe werken) zouden toch moeten worden gemaakt. "Extra" kosten zijn het vastleggen van beleidslijnen in een openbaar stuk.

Varianten

Als mogelijkheid voor vereenvoudiging wordt aangegeven de afschaffing van het goedkeuringsrecht van de provincie. In principe heeft dit geen gevolgen voor de doelstellingen, als er van wordt uitgegaan dat de waterbeheerder voldoende rekening houdt met het algemene beleid zoals dat door de provincie wordt gevoerd. De gevolgen voor de kostenkant zijn zeer beperkt. Gunstig effect is een kortere procedure. Ongunstig is dat de toetsing aan het algemene beleid vervalt, waardoor de provinciale taak op het gebied van de waterhuishouding wordt ondergraven, zeker als geen ander instrument van goedkeuring wordt gehanteerd.

Als mogelijkheid voor samenvoeging wordt genoemd de samenvoeging met het waterkwaliteitsbeheersplan per waterhuishoudkundige eenheid. Het bereiken van de doelstellingen wordt hiermee in principe bevorderd. Er zijn hierbij geen gevolgen voor de kostenkant. Potentieel kan een betere afstemming tussen het waterkwaliteits- en het waterkwantiteitsbeheer worden bereikt. Een ongunstig effect is dat de voorbereiding wordt gecompliceerd, omdat veelal sprake is van verschillende beheerders.

Het afschaffen van de planprocedure en vervangen door ordenende en normerende wetgeving is niet mogelijk gezien de noodzaak tot flexibiliteit van het beheer.

Het afschaffen van de procedure en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden, heeft als gevolg dat de doelstellingen niet worden bereikt. Afgezien van het vervallen van procedurekosten zijn er geen gunstige effecten.

12. Provinciaal Projectplan Ontgrondingen

Beschrijving

Het provinciaal projectplan ontgrondingen is opgenomen in het voorontwerp van Wet Ontgrondingswet.

Streefdatum van inwerkingtreding (1 januari) 1986.

In het ontwerp van het plan is al rekening gehouden met deregulering. Betreffende het projectplan ontgrondingen wordt regeling voorgesteld door middel van de artikelen 16 t/m 21 van het hiervoor genoemde voorontwerp van Wet.

Bij A.M.v.B. en in provinciale verordeningen kunnen te zijner tijd nadere regelen omtrent de inrichting van het plan worden gesteld.

Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

De doelstelling van de regeling waarin het projectplan ontgrondingen is opgenomen is een doelmatige afweging van alle bij de ontgrondingen betrokken belangen (considerans). De planprocedure geldt alleen voor ontgrondingen die primair zijn gericht op de winning van oppervlakte-delfstoffen.

Motieven voor het opnemen van het projectplan zijn:

- concretisering en individualisering van ontgrondingenplannen
- bevordering systematische beleidsuitvoering
- beleid voorspelbaar voor derden/eventueel rechtsbescherming
- verschuiven inspraak van vergunningverlening naar beleidsvoorbereiding
- veilig stellen specifieke belangen die door ontgroning kunnen worden geschaad
- coördinatie met ruimtelijk beleid

Samenhang

Er is samenhang met ontgrondingenplannen en planvorming in het kader van ruimtelijke ordening (m.n. bestemmingsplannen)

Het projectplan ontgrondingen wordt gebruikt in samenhang met het beleidsinstrument vergunningverlening ontgrondingenwet.

Kostenevaluatie

Over de duur van de totstandkomingsprocedure is geen informatie verstrekt.

Er worden structurele kosten signaleerd voor de hogere overheid in de bezwaar- en beroepfase, te begroten op 200 mensdagen.

De planprocedure brengt de volgende kosten met zich mee voor derden:

- inspraakkosten
- mogelijke kosten van uitstel indien vergunningaanvraag wordt aangehouden in verband met projectplan (artikel 28, derde lid maakt dit mogelijk, indien ontwerpplan zich tegen vergunningverlening verzet)

Het planningsproces is gericht op belangenafstemming c.q. -afweging bij delfstoffenwinning.

De kosten zijn voor rekening van de gebruikers.

De planvoorschriften werken besparend ten opzichte van de huidige situatie:

Besluitvorming, inspraak en beroep en vooroverleg worden thans nog op ad hoc basis (vergunningen) afgewikkeld maar straks gestroomlijnd via de planprocedure.

Investerings zou men toch moeten doen.

Varianten

Als variant ter vereenvoudiging van de planprocedure wordt voorgesteld het weglaten van de algemene inspraak en hoorzittingen en het horen van de P.P.C.

Gevolgen voor de doelstellingen:

- wegvallen rechtsbescherming in cruciale besluitvormingsfase
- inspraak op vergunningenniveau geconcentreerd
- specifieke belangen dreigen te worden geschaad.

Deze variant levert op de korte termijn een kostenvoordeel, op de langere termijn een kostennadeel, aangezien inspraak, beroep etc. bij uitwerking opduiken.

De volgende twee samenvoegingsvarianten worden gegeven:

samenvoegen met ontgrondingsplan (variant a)

samenvoegen met bestemmingsplan (variant b)

De gevolgen voor de doelstellingen:

Variant a: wegvallen flexibiliteit bij systematische beleidsvorming

Variant b: wegvallen tweesporigheid facet/sector

De gevolgen voor de kostenkant:

Variant a: hogere kosten ten gevolge van grotere behoefte aan tussentijdse aanpassingen

Variant b: geringe besparing procedurekosten

Gunstige effecten:

Variant a: geen

Variant b: wellicht handzamer plan; geringe besparing

Ongunstige effecten:

Variant a: reeds genoemd hierboven

Variant b: vermenging facet/sector: inbreng vanuit oppervlakedelfstoffengebruik is minder herkenbaar en dreigt te worden verdrongen.

Besluitvorming in cruciale fase komt in handen van de gemeente, terwijl de betrokken belangen bovengemeentelijk zijn.

De variant afschaffing van de planprocedure en vervangen door ordenende of normerende wetgeving wordt niet mogelijk geacht gezien het feit dat de materie vraagt om flexibel beleid: de betrokken belangen verschillen van plaats tot plaats.

De variant afschafing van de planprocedure en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden heeft tot gevolg dat de doelstellingen moeilijker bereikbaar worden.

De kosten stijgen door het verschuiven van de conflicten, afweging en beroepen naar de vergunningverlening.

Deze variant heeft geen gunstige effecten.

Als ongunstig effect van deze variant wordt vermeld het niet de gewenste mate van concreetheid kunnen bereiken van de provinciale verordening.

13. Provinciaal Ontgrondingenplan.

Beschrijving

Het provinciaal ontgrondingenplan is opgenomen in het voorontwerp van Wet Ontgrondingenwet.

Streefdatum van inwerkingtreding (1 januari) 1986.

In het ontwerp van de Wet is al rekening gehouden met deregulering. Betreffende het ontgrondingenplan wordt regeling voorgesteld door middel van de artikelen 11 t/m 15 van het hiervoor genoemde voorontwerp van Wet.

Bij A.M.v.B. en in provinciale verordeningen kunnen te zijner tijd nadere regelen omtrent de inrichting van het plan worden gesteld.

Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

De doelstelling van de regeling waarin het ontgrondingenplan is opgenomen is een doelmatige afweging van alle bij de ontgrondingen betrokken belangen (considerans). De planprocedure geldt alleen voor ontgrondingen die primair zijn gericht op de winning van oppervlaktedelfstoffen.

Motieven voor het opnemen van het ontgrondingenplan zijn:

- bevordering van de systematische beleidsvorming ten behoeve van een doelmatige voorziening en een zuinig gebruik van oppervlaktedelfstoffen.
- afstemming met landelijk beleid.
- beleid voorspelbaar voor derden/eventueel rechtsbescherming
- verschuiven inspraak van vergunningverlening naar beleidsvoorbereiding.
Veilig stellen van specifieke belangen welke door ontgroning kunnen worden geschaad.
- coördinatie met het ruimtelijke beleid onder handhaving tweesporigheid.

Samenhang

Er is samenhang met de landelijke beleidsnota voor de winning van oppervlaktedelfstoffen, projectplannen ontgrondingen en planvorming in het kader van de ruimtelijke ordening (met name streekplannen).

Het ontgrondingenplan wordt gebruikt in samenhang met het beleidsinstrument vergunningverlening ontgrondingenwet.

Kostenevaluatie

Over de duur van de totstandkomingsprocedure is geen informatie verstrekt.

Er worden structurele kosten gesignaleerd voor de hogere overheid in de vaststellingsfase te begroten op 2 mensjaren.

Er worden tevens incidentele kosten gesignaleerd voor de hogere overheid welke verwaarloosbaar zijn.

De planprocedure brengt hooguit inspraakkosten met zich mee voor derden.

De planvoorschriften werken besparend ten opzichte van de huidige situatie: Besluitvorming, inspraak en vooroverleg moeten tot dusver op ad hoc basis (vergunningen) worden afgewikkeld maar worden straks gestroomlijnd via de planprocedure.

De meeste provincies maken overigens momenteel reeds ontgrondingsplannen.

Varianten

Als variant ter vereenvoudiging van de planprocedure wordt voorgesteld het weglaten van overleg met gemeenten en het weglaten van algemene inspraak en hoorzittingen en het horen van de P.P.C.

Gevolgen voor de doelstellingen:

- wegvallen afstemming met gemeentelijke ruimtelijke ordening
- wegvallen rechtsbescherming
- inspraak weer op lager niveau geconcentreerd
- specifieke belangen dreigen te worden geschaad.

Deze variant levert op korte termijn een kostenvoordeel; op de langere een kostennadeel aangezien inspraak, beroep enz. nu bij de uitwerking aan de orde komen.

De volgende twee samenvoegingsvarianten worden gegeven:

variant a samenvoegen met projectplan ontgrondingen

variant b samenvoegen met streekplan

Gevolgen voor de doelstellingen:

- variant a: wegvallen flexibiliteit bij systematische beleidsvorming
- variant b: wegvallen tweesporigheid facet/sector

De gevolgen voor de kostenkant:

- variant a: hogere kosten ten gevolge van grotere behoefte aan tussentijdse aanpassingen.
- variant b: geringe besparing procedurekosten.

Gunstige effecten:

- variant a: geen
- variant b: wellicht handzamer plan; geringe besparing

Ongunstige effecten:

- variant a: zie hierboven; zeer gedetailleerde ontgrondingsplannen nodig
- variant b: vermenging facet/sector: inbreng vanuit oppervlakedelfstoffengebruik is minder herkenbaar en dreigt te worden verdrongen.

De variant afschaffing van de planprocedure en vervangen door ordenende of normerende wetgeving wordt niet mogelijk geacht gezien het feit dat de materie vraagt om een flexibel beleid.

Overigens zou een en ander sterk centralistisch en ondoelmatig uitwerken; ook huidige bevoegdheden zouden moeten worden gecentraliseerd.

De variant afschaffing van de planprocedure en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden heeft tot gevolg dat geen van de beoogde doelstellingen wordt bereikt.

De kosten stijgen door het verschuiven van de conflicten, afweging en beroepen naar de vergunningverlening c.q. projectplannen.

Er zijn geen gunstige effecten aan te wijzen, de provincies hebben namelijk uitdrukkelijk om een wettelijke basis voor de planvorming en de afstemming met rijksbeleid en onderling gevraagd.

14. W.U.W. secundaire wegenplannen

Beschrijving

Het secundair wegenplan is opgenomen in de Wet Uitkeringen Wegen (W.U.W.) (Stb. 21 juli 1966, 367).

Datum van inwerkingtreding 9 september 1966.

Het secundair wegenplan is geregeld in artikel 2 van de hierboven genoemde wet.

Nadere voorschriften voor de planprocedure worden gegeven in het Besluit Eisen Secundaire, Tertiaire en Quartaire Wegen (Stb. 1968, 416).

Er is een relatie met een specifieke uitkering te weten de uitkering (tegemoetkoming) ingevolge de W.U.W.

In het kader van de in gang gezette voorbereiding van de wettelijke regeling inzake de sanering van het wegenbeheer wordt nagegaan hoe de wegenplanning kan worden vereenvoudigd en in hoeverre die planning nog noodzakelijk is en of daaraan behoefte bestaat.

Doelstellingen en motieven

Doel van de regeling waarin het secundair wegenplan is opgenomen is de totstandkoming, instandhouding en financiering van doelmatige wegen-netten met voldoende onderlinge samenhang (considerans en Memorie van Toelichting W.U.W.).

Motieven om de planprocedure op te nemen in de regeling waren motieven voortvloeiend uit de doelstelling hierboven, het vanzelfsprekend geachte voortborduren op reeds bestaande wegenplannen en de noodzakelijk geachte planning met het oog op een evenredige verdeling van de beschikbare middelen naar rato van de daarmee gediende verkeersbelangen.

Samenhang

Er is samenhang met het rijkswegenplan, het tertiair wegenplan en de lijst van quaire wegen.

Het secundaire wegenplan wordt gebruikt in samenhang met het beleids-instrument van de provinciale verdelingsverordening W.U.W.

Kostenevaluatie

Over de duur van het planningsproces is geen informatie verstrekt.

Als kosten worden gemeld incidentele kosten (te begroten op 6 mensdagen) in de beoordelingsfase te maken door de hogere overheid.

Deze kosten zijn reeds begrepen in een eerdere opgave met betrekking tot de W.U.W. voor de Heroverweging Financiële Verhouding Rijk Lagere Overheden.

Over kosten voor derden is geen informatie verstrekt.

Het planningsproces is indirect gericht op zowel investerings- als exploitatieuitgaven.

Er is geen inzicht gegeven in de kosten samenhangend met de planvoorschriften.

Varianten*

De variant vereenvoudiging van de planprocedure wordt ingevuld met het achterwege laten van de goedkeuring van de kroon (variant A) of de goedkeuring van de kroon vervangen door aanwijzingsbevoegdheid (variant B).

De gevolgen voor de doelstellingen zijn:

- variant A: enigszins negatief. De goedkeuring levert een instrument om te komen tot een goede afstemming tussen de wegnetten die door de gebruiker als een samenhangend geheel worden gezien.
- variant B: wellicht minder negatief dan bij variant A.

Aan de kostenkant zijn geringe besparingen te vermelden.

Gunstige effecten worden niet genoemd terwijl een moeizamere afstemming van wegnetten als ongunstig effect wordt gesignaleerd.

Bij de variant samenvoegen van de planprocedure met andere planprocedures worden de volgende mogelijkheden onderscheiden:

Variant A samenvoeging met de planprocedure tertiaire wegen

Variant B samenvoeging met of integratie in streekplanprocedure

Gevolgen voor doelstellingen:

- variant A: vrij neutraal (in de praktijk waarschijnlijk al grotendeels gebruikelijk, zal diensgevolge weinig effect hebben)
- variant B: behoeven er niet te zijn.

Gevolgen voor de kostenkant:

- variant A: weinig of geen effect
- variant B: besparingen lijken mogelijk

Gunstige effecten

- variant A: vrij neutraal
- variant B: geen informatie

Ongunstige effecten:

- variant A, B geen informatie

Bij de variant afschaffen van de planprocedure en vervangen door ordenende of normerende wetgeving wordt het volgende opgemerkt:

Dergelijke wijzigingen worden onderzocht in het kader van de herziening wet uitkeringen wegen en sanering wegenbeheer.

De doelstellingen hoeven niet in gevaar te komen.

Aan de kostenkant zijn besparingen mogelijk.

Als gunstig effect wordt gemeld vereenvoudiging als ongunstig extra wetgevende arbeid.

Bij de variant afschaffen van de planprocedure en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden wordt het volgende opgemerkt:

Mogelijk bereikbaar na sanering wegenbeheer (herziening W.U.W.)

Als gevolg voor de doelstellingen wordt genoemd het mogelijk in gevaar komen van de afstemming tussen wegnetten.

* De verschillende varianten zijn thans onderwerp van onderzoek, mede in het kader van de algemene verkeers- en vervoerproblematiek. De gevolgen van deze varianten zijn nog niet geheel te overzien.

Kostenbesparingen zijn mogelijk.

Gunstige effecten worden niet genoemd.

Als ongunstige effecten worden gesignaleerd:

- het in gevaar komen van de afstemming tussen wegennetten
- kans op wildgroei, waarna opnieuw een noodzakelijke sanering.

15. W.U.W. tertiaire wegenplannen

Beschrijving

Het tertiair wegenplan is opgenomen in de Wet Uitkering Wegen (Stb. 21 juli 1966, 367).

Datum van inwerkingtreding 9 september 1966.

Het tertiair wegenplan is geregeld in artikel 2 van de hierboven genoemde wet.

Nadere voorschriften voor de planprocedure worden gegeven in het Besluit Eisen Secundaire, Tertiaire en Quartaire Wegen (Stb. 1968, 416).

Er is een relatie met een specifieke uitkering te weten de uitkering (tegemoetkoming) ingevolge de W.U.W.

In het kader van de voorbereiding van de wettelijke regeling inzake de sanering van het wegenbeheer wordt nagegaan hoe de wegenplanning kan worden vereenvoudigd en in hoeverre die planning nog noodzakelijk is en of daaraan behoefte bestaat.

Doelstellingen en motieven.

Doel van de regeling waarin het tertiair wegenplan is opgenomen is de totstandkoming, instandhouding en financiering van doelmatige wegen-netten met voldoende onderlinge samenhang. (considerans en Memorie van Toelichting W.U.W.).

Motieven om de planprocedure op te nemen in de regeling waren motieven voortvloeiend uit de doelstelling hierboven, het vanzelfsprekend geachte voortborduren op reeds bestaande wegenplannen en de noodzakelijk geachte planning met het oog op een evenredige verdeling van de beschikbare middelen naar rato van de daarmee gediende verkeersbelangen.

Samenhang

Er is samenhang met het rijkswegenplan, het secundair wegenplan en de lijst van quartaire wegen.

Het tertiaire wegenplan wordt gebruikt in samenhang met het beleids-instrument van de provinciale verdelingsverordening W.U.W.

Kostenevaluatie

Over de duur van het planningsproces is geen informatie verstrekt.

Er worden geen kosten vermeld.

Over de kosten voor derden is geen informatie verstrekt.

Het planningsproces is indirect gericht op zowel investerings- als exploitatieuitgaven.

Er is geen inzicht gegeven in de kosten samenhangend met de planvoorschriften.

Varianten*

Bij de variant vereenvoudiging van de planprocedures wordt aangegeven dat er slechts zeer beperkte mogelijkheden zijn in samenhang met de procedure secundaire wegen.

De gevolgen voor de doelstellingen zijn enigszins negatief: Enige kans op verstoring van de onderlinge samenhang van wegennetten.

De variant geeft geringe besparingen.

Gunstige effecten worden niet genoemd, als ongunstig effect wordt gesignaleerd de kans op verstoring van de samenhang van wegennetten.

Bij de variant samenvoegen van de planprocedure met andere planprocedures worden de volgende mogelijkheden onderscheiden:

Variant A samenvoeging met planprocedure secundaire wegen.

Variant B samenvoeging met of integratie in streekplanprocedure

Gevolgen voor doelstellingen:

- variant A: vrij neutraal (in praktijk wellicht al gebruikelijk, zal dus weinig effect hebben).

- variant B: doelstellingen behoeven niet in gevaar te komen.

Gevolgen voor de kostenkant.

- variant A: weinig of geen effect.

- variant B: besparingen lijken mogelijk.

Gunstige effecten:

- variant A: vrij neutraal

- variant B: geen informatie

Ongunstige effecten:

- variant A, B geen informatie.

Bij de variant afschaffen van de planprocedure en vervangen door ordenende of normerende wetgeving wordt het volgende opgemerkt:

Dergelijke wijzigingen worden onderzocht in het kader van de herziening wet uitkeringen wegen en sanering wegenbeheer.

De doelstellingen hoeven niet in gevaar te komen.

Aan de kostenkant zijn besparingen mogelijk.

Als gunstig effect wordt gemeld vereenvoudiging als ongunstig extra wetgevende arbeid.

Bij de variant afschaffen van de planprocedure en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden wordt het volgende opgemerkt:

Mogelijk bereikbaar na sanering wegenbeheer (herziening W.U.W.).

Als gevolg voor de doelstellingen wordt genoemd het mogelijk in gevaar komen van de afstemming tussen wegennetten.

Kostenbesparingen zijn mogelijk.

Gunstige effecten worden niet genoemd.

Als ongunstige effecten worden gesignaleerd.

- het in gevaar komen van de afstemming tussen wegennetten

- kans op wildgroei, waarna opnieuw een noodzakelijke sanering.

* De verschillende varianten zijn thans onderwerp van onderzoek, mede in het kader van de algemene verkeers- en vervoerproblematiek. De gevolgen van deze varianten zijn nog niet geheel te overzien.

16 Provinciaal en gemeentelijk verslag inzake besteding der stadsvernieuwingsgelden door gemeenten

Dit "plan" is geen echt plan, maar een verslag achteraf; het lijkt meer op een voortgangsrapportage en een verantwoording achteraf. Deze planprocedure is daardoor nogal afwijkend. Daarom is deze procedure verwerkt door middel van een beschrijving.

Beschrijving

Vindplaats: Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (nader gewijzigd ontwerp) 13.924 nr. 23, met name in artikel 41c ¹ (gemeente aan provincie) en artikel 41c ² (provincie en rijk), beide uitgewerkt in een AmvB. Streefdatum in werkingtreding: 1 januari 1985.

Er wordt geen deregulering overwogen. Het wetsontwerp is inde DROM aan de orde geweest. Dat heeft geleid tot handhaving van de bestaande tekst. Er worden geen nadere voorschriften omtrent de procedure gegeven; er is een koppeling met de "doeluitkering stadsvernieuwing" (zie artikel 40 wetsontwerp)

Doelstellingen en motieven

Zie artikel 41c en TK 13.924, nr. 18, pag. 30/31.

- a. gemeenten naar provincies
 - . Toezicht op de besteding van de verstrekte gelden. Moet aan stadsvernieuwing (zie artikel 1) worden besteed; besteding aan rente en aflossing is verboden
 - . Inzicht in de stand van de gemeentelijke fondsen
 - . Inzicht in de voor het komend jaar te verwachten behoefte
- b. provincies naar rijk
 - . Inzicht op rijksniveau in de gang van zaken bij de gemeenten op basis van de provinciale bevindingen
 - . Inzicht op rijksniveau in het beheer van de provinciale fondsen
 - . Inzicht op rijksniveau in de behoefte aan middelen per provincie

Zonder rapportage:

- wordt beleidsvorming door de minister van VROM sterk bemoeilijkt, deze kan dan geen inhoud geven aan zijn wettelijke taak ten aanzien van stadsvernieuwing (zie artikel 2) (Meerjarenplan stadsvernieuwing!)
- wordt het moeilijk de rijksbegroting voor zover het om stadsvernieuwingsposten gaat, op te stellen (geen inzicht in behoefte)
- is er geen inzicht meer in de voortgang van de stadsvernieuwing
- is er geen inzicht meer in de kostenontwikkeling

Samenhang

Er is geen samenhang met andere planprocedure of andere beleidsinstrumenten op hetzelfde beleidsterrein of op nauwverwante beleidsterreinen.

Nadere beschrijving planprocedure

Het gaat hier om een jaarlijks verslag, van de gemeenten aan de provincies, dat voor alle (?) gemeenten verplicht is, en om een verplicht jaarlijks verslag van alle provincies aan het rijk.

Het verslag geldt niet als voorwaarde voor financiering; het moet globaal zijn, en er is één verslag per gemeente en per provincie. De taakverdeling is als volgt: het gemeentelijk verslag wordt voorbereid en vastgesteld door de gemeenten en beoordeeld door de provincie; het provinciale verslag wordt voorbereid en vastgesteld door de provincie en verwerkt door het departement.

Beschrijving per fase

Vorbereidingsfase: Er zullen in de AMvB alleen voorschriften worden gegeven omtrent de presentatie van gegevens (volgens artikelen 41c ¹ en c ² van de wet). Deze voorschriften zijn nog niet bekend.

Vaststelling: het wetsontwerp zegt dat B en W moeten rapporteren. Termijnen zijn daarbij gemeenten voor 1 april van het jaar volgend op het verslagjaar; rapportages van provincies aan het rijk; voor 1 juni. Er zijn geen voorschriften betreffende de bekendmaking van de vaststelling van het verslag.

Betrokkenheid/bekendmaking aan andere overheden: de wet kent geen specifieke reacties van andere overheden. De enige voorziene maatregel bestaat erin, dat de minister op voorstel van GS kan besluiten de jaarlijkse uitkering aan een gemeente te verlagen of stop te zetten, als het gemeentelijk fonds het maximaal toegestane aantal jaarlijkse bijdragen bevat.

beoordeling: De regeling bevat geen voorschriften betreffende de beoordeling.

Gemeentelijke rapportages worden door GS beoordeeld, waarbij de beoordeling het karakter heeft van een formele kennisname. Er zijn slechts gevolgen aan verbonden als het gemeentelijk fonds "vol" is (zie bij vaststelling).

Artikel 41c ¹ regelt verder niets over de beoordeling; Hoe de provincies deze taak willen invullen wordt aan henzelf overgelaten, met in achtneming van artikel 41a ¹ en overeenkomstig de verordening genoemd in 41b ¹. Voor de verwerking van provinciale gegevens door het departement: de wijze van verwerking en het daarop van nieuwe beleidsvoornemens is in studie; wel is zeker dat het directoraat-generaal voor de volkshuisvesting hierbij het voortouw zal hebben.

bezwaar- en beroepsmogelijkheden: geen

uitvoering: geen voorschriften.

Het karakter van het verslag heeft veel weg van een jaarlijks voortgangsrapportage.

sancties: de enige sanctiemogelijkheid is dat de minister op voorstel van GS beslist om de jaarlijkse bijdragen van een gemeente stop te zetten of te verlagen, alleen indien het gemeentelijk fonds het maximaal toegestane jaarlijkse bijdragen bevat.

Uitzonderigsbepalingen: geen.

Financiering

De (procedure) kosten worden bestreden uit de jaarlijkse bijdragen die in de fondsen worden gestort. Deze kosten zullen echter uiterst gering zijn, omdat de betreffende gegevens bij de gemeenten toch al voorhanden zijn.

kostenevaluatie lengte procedure: Het gaat bij deze verplichting tot het maken van een verslag om het leveren van gegevens, waarvoor gemeenten toch al beschikken. Zij dienen dan nog te worden gegroepeerd volgens de wijze die bij AMvB zal worden voorgeschreven. De gemeenten hebben daarvoor 3 maanden. De provincies dienen aan het rijk te rapporteren over het beheer van hun eigen fondsen en over hun bevindingen ten aanzien van de gemeentelijke fondsen voor 1 juni (beschikbare tijd dus 5 respectievelijk 2 maanden).

kosten: onbekend (verplichting is nog niet ingevoerd).

kostendragers: voor de voorbereiding en de vaststelling van het gemeentelijk verslag: de gemeente; voor de beoordeling en de verwerking daarvan de provincie. Voor het provinciaal overleg: voorbereiding en vaststelling: de provincie; de verwerking: het departement.

onvermijdelijke samenhang kosten met planprocedure:

De kosten zullen naar verwachting voor gemeenten gering zijn, omdat de gevraagde gegevens toch al worden bijgehouden in verband met vaststellen rekening, verslag doen aan de raad. Voor de provincie gaat het om nieuwe activiteiten, waarbij moet worden aangetekend, dat andere taken (adviesring/beoordeling ter zake van plannen in het kader van de 80% regeling, de ISR en andere regelingen, die op zullen gaan in de stadsvernieuwingsfondsen) met de invoering zullen vervallen.

Variaten:

Het wetsontwerp is in de DROM geweest; dat heeft geleid tot handhaving van de bestaande tekst. Daarom zijn hier geen varianten gegeven.

17. Provinciaal plan reorganisatie drinkwatervoorziening

Beschrijving

De reorganisatie drinkwatervoorziening is opgenomen in de Waterleidingwet (hoofdstuk III) (Stb., 10 september 1975, 514).

Datum van inwerkingtreding 1 november 1975.

Er wordt ten aanzien van deze planprocedure geen deregulering overwogen.

De reorganisatie drinkwatervoorziening is geregeld in de hierboven genoemde wet, de artikelen zijn niet erbij gegeven.

Er worden elders geen nadere voorschriften gegeven.

Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

Het doel van de planprocedure is de versnippering onder de waterleidingbedrijven te niet te doen.

Voornaamste motief voor het gebruik van de planprocedure is het streven produktie en distributie van drinkwater met het oog op de kwaliteitsbewaking zoveel mogelijk in één hand te brengen.

(de steeds hogere kwaliteitseisen maken een steeds grotere minimumomvang van de bedrijven noodzakelijk).

Samenhang

Er is geen samenhang met andere planprocedures.

Er is geen samenhang met andere beleidsinstrumenten.

Kostenevaluatie

De duur van het planningsproces vanaf de voorbereidingsfase tot en met de beoordelingsfase is twee à drie jaar, tot en met de afronding van de bezwaar- en beroepsprocedure drie à vier jaar.

Het tijdsverschil is gelegen in de Kroonbehandeling van de bezwaren bij de Afdeling voor Geschillen van Bestuur, die veel tijd vraagt (ten minste één jaar).

Ten aanzien van de kosten per fase is het volgende vermeld:

- voorbereiding: lagere overheid incidentele kosten, omvang onduidelijk
- vaststelling: lagere overheid incidentele kosten, omvang onduidelijk
- beoordeling: hogere overheid incidentele kosten, begroot op 14 mensdagen
- bezwaar en beroep: lagere overheid/hogere overheid incidentele kosten, omvang onduidelijk.
- uitvoering: lagere overheid, geen kosteninzicht
- financiering: lagere overheid/hogere overheid geen, geen informatie verstrekt.

DGGB/JJW.60/disk.47

De planprocedure brengt geen kosten met zich mee voor derden.
Het planningsproces is niet gericht op investerings- en/of exploitatieuitgaven.

Varianten

Bij de varianten vereenvoudiging van de planprocedure/samenvoegen van de planprocedure met andere planprocessen/afschaffen van de planprocedure en vervangen door ordenende of normerende wetgeving wordt opgemerkt dat ze niet mogelijk zijn.

Bij de variant afschaffen van de planprocedure en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden wordt gesteld dat afschaffing slechts het gehele planproces zou kunnen betreffen.
De doelstellingen zijn dan niet meer haalbaar.
De kostenkant zal zich op de langere duur ongunstig ontwikkelen omdat een doelmatige watervoorziening niet bereikt wordt.
De variant heeft geen gunstige effecten.
De ongunstige effecten zijn hierboven al vermeld.

18. Grondwaterbeschermingsgebieden

Beschrijving

De grondslag van de planprocedure grondwaterbeschermingsgebieden is opgenomen in de ontwerp-Wet bodembescherming (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16529). Streefdatum van inwerkingtreding 1 januari 1985.

In het kader van deze planprocedure wordt deregulering terdege overwogen.

Ten aanzien van de grondwaterbeschermingsgebieden wordt regeling voorgesteld door middel van de artikelen 38 tot en met 42 van het hiervoor genoemde wetsontwerp. Er worden geen nadere voorschriften gegeven. Er is wel een relatie met een (100% kostendekkende) specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

Blijkens de considerans van het wetsontwerp bodembescherming is het gewenst bij de wet enige regelen te stellen in het belang van de bescherming van het milieu en van de volksgezondheid, teneinde de bodem en het grondwater te beschermen.

De planprocedure grondwaterbeschermingsgebieden is een middel dat moet leiden tot systematische beleidsvorming en het veiligstellen van specifieke belangen.

Samenhangen

Er bestaat met name samenhang met het grondwaterplan ex artikel 8 van de Grondwaterwet.

Binnen het beleidsterrein van de grondwaterbescherming bestaat samenhang met de verordening ex artikel 42 van de Wet bodembescherming.

Kostenevaluatie

Een schatting van de duur van de onderhavige planprocedure is (op dit moment) niet te geven. De financiering door de hogere overheid van de kosten die gepaard gaan met het aantal mensdagen is (nog) niet nader ingevuld. De plankosten in de fasen van voorbereiding, vaststelling, uitvoering en financiering worden gedragen door het Rijk.

De planprocedure brengt geen kosten met zich mee voor derden.

Gelet op het geringe aantal voorschriften ten aanzien van het grondwaterbeschermingsplan zou het laten vervallen van deze voorschriften niet tot grote kostenbesparing leiden.

Varianten

Er zijn geen varianten voor de onderhavige planprocedure.

19. Intentieprogramma bodembeschermingsgebieden

Beschrijving

Het intentieprogramma bodembeschermingsgebieden is opgenomen in de ontwerp-Wet bodembescherming (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16529, nrs. 1-2).

Streefdatum van inwerkingtreding 1 januari 1985.

In het kader van het intentieprogramma bodembeschermingsgebieden wordt deregulering terdege overwogen.

Ten aanzien van het intentieprogramma bodembeschermingsgebieden wordt regeling voorgesteld door middel van de artikelen 33 tot en met 37 van het hiervoor genoemde wetsontwerp. Er worden geen nadere voorschriften gegeven.

Er bestaat geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

Blijkens de considerans van het wetsontwerp bodembescherming is het gewenst bij de wet enige regelen te stellen in het belang van de bescherming van het milieu en van de volksgezondheid, teneinde de bodem en het grondwater te beschermen.

Het intentieprogramma bodembeschermingsgebieden is een middel dat moet leiden tot systematische beleidsvorming, het bevorderen van de voorstelbaarheid van beleid en het veiligstellen van specifieke belangen.

Samenhang

Er bestaat met name samenhang met het streekplan in het kader van ruimtelijke ordening.

Binnen het beleidsterrein van de bodembescherming bestaat samenhang met de verordening ex artikel 37 Wet bodembescherming en met het streekplan ex artikel 35 Wet bodembescherming.

Kostenevaluatie

Een schatting van de duur van de planprocedure is (op dit moment) niet te geven. De financiering door de hogere overheid van de kosten die gepaard gaan met het aantal mensdagen is (nog) niet nader ingevuld. De plankosten in de fasen van voorbereiding, vaststelling, uitvoering en financiering worden gedragen door het Rijk. De planprocedure brengt geen kosten met zich mee voor derden. Gelet op het geringe aantal voorschriften ten aanzien van het intentieprogramma bodembeschermingsgebieden zou het laten vervallen van deze voorschriften niet tot grote kostenbesparing leiden.

Varianten

In het kader van de uitwerking van de ten aanzien van bodembeschermingsgebieden in het DROM-Actieprogramma getrokken conclusie dat nader bezien zal worden of, en zo ja op welke wijze de regeling van deze gebieden in het wetsontwerp bodembescherming gehandhaafd dient te worden, zullen eventuele varianten aan de orde komen.

20. Provinciale afvalstoffenplannen

Beschrijving

De provinciale afvalstoffenplannen zijn opgenomen in de Afvalstoffenwet (Staatsblad 1977, 425). Deze wet is in werking getreden op 1 oktober 1979.

Ten aanzien van de Afvalstoffenwet wordt geen deregulering overwogen. De onderhavige planprocedure wordt geregeld in de artikelen 4, 21, 25 en 26 van de Afvalstoffenwet. Verder worden nadere voorschriften betreffende de planprocedure gegeven. Tevens bestaat er een relatie met een specifieke uitkering, namelijk met de Rijksbijdrage, vooruitlopend op de Bijdrageregeling ex artikel 61 Afvalstoffenwet, in de kosten van de provincies verbonden aan de planvorming en uitvoering van de Afvalstoffenwet.

Doelstellingen en motieven

Het belangrijkste motief voor het in de Afvalstoffenwet opnemen van de provinciale afvalstoffenplannen is gelegen in de noodzaak tot het bevorderen van de doelmatigheid der afvalverwijdering. Het begrip doelmatigheid dient hier te worden opgevat als een organisatorisch verantwoord opzet voor het totaal van de afvalverwijdering. Om een indruk van het begrip doelmatigheid te geven worden hierna enige belangrijke elementen van dit begrip - in willekeurige volgorde en zonder volledig te zijn - opgesomd:

- regionalisatie (schaalvergroting) van de afvalverwijdering voor het gehele grondgebied van de provincie (er mogen geen gemeenten overblijven, die buiten een regionaal samenwerkingsverband vallen)
- capaciteitsplanning (voorkomen van onder- of overcapaciteit voor verwerkingsinrichtingen, afstemming tussen vraag en aanbod van afvalstoffen, "sturen" van bepaalde afvalcategorieën in bepaalde hoeveelheden naar bepaalde verwerkingsinrichtingen etc.)
- waar nodig landelijke coördinatie (bij de verwerking van afvalstoffen, waar afstemming of samenwerking tussen meerdere provincies tegelijk nodig is)
- landelijk beleid ter voorkoming of beperking van het ontstaan van afvalstoffen (hergebruik etc.)

Het uiteindelijke doel van organisatorische maatregelen, zoals hierboven genoemd, is dat de afvalverwijdering op een milieuhygiënisch verantwoord peil wordt gebracht. Ook bij andere onderdelen van milieuzorg - bijvoorbeeld plannen voor de drinkwatervoorziening en destructiebedrijven - speelt dit organisatorisch aspect een belangrijke rol. Een bijkomend bijzonder kenmerk van de afvalverwijdering is echter dat het hier om activiteiten gaat, die al naar gelang van de economische omstandigheden sterke fluctuaties kunnen vertonen. Afvalstoffen hebben in een bepaalde periode economische waarde en zijn dan een gewild artikel voor particuliere bedrijven, een paar jaar later kan die waarde gekelderd zijn en de overheid wordt erop aangesproken direct in een verwerkingsmogelijkheid te voorzien, ten einde milieuverontreiniging door het toepassen van diverse illegale methoden om het afval kwijt te raken te voorkomen. Ook kunnen op korte termijn belangrijke veranderingen optreden in soort en hoeveelheden, waarin afvalstoffen vrijkomen, hetgeen zijn terugslag heeft op de verwerkingsinrichtingen. Een op continuïteit gerichte organisatorische aanpak is dan de enig mogelijke oplossing voor de langere termijn.

Het specifieke karakter van de afvalverwijdering - dynamisch en sterk fluctuerend patroon - maakt het derhalve noodzakelijk dat de betrokken overheden adequate bevoegdheden bezitten om waar nodig sturend te kunnen optreden.

Volgens de Memorie van Toelichting op de Afvalstoffenwet (blz. 42) heeft een provinciaal afvalstoffenplan twee functies:

- a. Het nemen van beslissingen door de provincie omtrent de essentiële elementen van het door haar tesamen met de gemeenten te voeren afvalbeleid.
- b. Mogelijkheid voor de centrale overheid om invloed uit te oefenen op de hoofdlijnen van het afvalverwijderingsbeleid.

Wat betreft de procedure voor vaststelling en goedkeuring van het plan is gekozen voor een zo flexibel en snel mogelijke procedure. Er is geen vertraging in de vorm van een aparte beroepsprocedure (met de bezwaarschriften tegen het plan dient namelijk rekening te worden gehouden bij de goedkeuring door de Kroon). Uiterlijk na 5 jaar - een relatief korte termijn - dient een nieuw provinciaal plan te worden vastgesteld.

Uit bovengenoemde kenmerken spreekt duidelijk het flexibele en op spoedige beslissingen gerichte karakter van de provinciale plannen. Dit hangt samen met het hierboven omschreven doelmatigheidskarakter van de afvalverwijdering, waarbij het noodzakelijk is om het provinciale beleid zo snel en eenvoudig mogelijk af te kunnen stemmen op nieuwe ontwikkelingen en de mogelijkheid dient te bestaan om een intensieve begeleiding van de provinciale plannen door de rijksoverheid te doen plaatsvinden.

Samenhang

De plannen voor de verschillende categorieën afvalstoffen vertonen samenhang. Samenhang bestaat voorts met (toekomstige) provinciale plannen ter bescherming van bodem en grondwater.

De vergunningen die door de provincies waren afgegeven, dienen in overeenstemming te zijn met de provinciale plannen (artikel 40 Afvalstoffenwet).

De gemeenten voeren een plan uit in een kader van samenwerkingsgebieden (artikelen 15 en 16 Afvalstoffenwet).

Kostenevaluatie

De feitelijke duur van een gemiddelde planprocedure bedraagt 2 tot 3 jaar (beoordelingsfase: 4 tot 18 maanden).

De gemiddelde duur van het planningsproces vanaf de voorbereidingsfase tot en met de afronding van de bezwaar- en beroepsprocedures bedraagt circa 2 1/2 jaar.

De kosten in de voorbereidingsfase worden gedragen door de provincies. De kosten van de in deze fase te verrichten structurele werkzaamheden bedragen f. 11674.000,- (inclusief 86 manjaren).

De kosten van de in de vaststellingsfase te verrichten structurele werkzaamheden worden gedragen door de provincies.
De kosten in de beoordelingsfase worden gedragen door het Rijk.
Gerekend dient te worden op de kosten van 6 manjaren plus de overige kosten (zoals kosten van externe onderzoeksopdrachten), welke laatste circa f. 300.000,- per jaar bedragen.
De kosten in de fasen van bezwaar en beroep en van uitvoering worden gedragen door de provincies.
De kosten in de financieringsfase worden vooralsnog gedragen door het Rijk. Het betreft hier kosten die gepaard gaan met incidentele werkzaamheden. Gerekend dient te worden op 0,25 manjaar.
Aan de planprocedure zijn voor derden geen kosten verbonden.
Kosten vloeien voort voor bedrijven bijvoorbeeld door vergunningen, voor gemeenten door het aangaan van een samenwerkingsverband.
Het planningsproces is primair gericht op investeringen, die niet door de provincie worden gedaan.
Rentekosten over reeds verrichte investeringen die nog niet in exploitatie kunnen worden gebracht, spelen voorzover bekend geen grote rol. Wel zal in de toekomst een rol gaan spelen het niet meer kunnen exploiteren van bestaande inrichtingen op grond van het vastgestelde plan. Hiervoor is een circulaire schadevergoeding Aw opgesteld.
Rekening wordt gehouden met enkele miljoene guldens ten laste van het rijk per jaar hiervoor.

De investeringen door derden te verrichten, zouden ook zonder planprocedure gemaakt zijn.

De directe plankosten zouden te vermijden zijn.

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de planvorming beoogt tot een doelmatig systeem van afvalverwijdering te komen, waardoor wellicht overbodige investeringen die zonder planvorming zouden plaatsvinden, achterwege kunnen blijven.

De totale kosten kunnen geschat worden op f. 12,5 miljoen.

Varianten

De planprocedure kan minder gedetailleerd worden, waardoor minder gegevens verzameld hoeven te worden. In de ministeriële richtlijnen voor de tweede serie plannen wordt hieraan aandacht geschonken.

De directie Afvalstoffen streeft naar een integratie van de plannen voor de verschillende categorieën afvalstoffen in één afvalstoffenplan.

Hierdoor wordt de overzichtelijkheid bevorderd en de belasting voor provincies verminderd. Daarnaast is minder vooroverleg nodig, minder afzonderlijke voorbereidingsprocedures, geringere drukkosten etc. Hier staat tegenover dat de aandacht voor specifieke, kleinere hoeveelheden afvalstoffen verloren kan gaan.

Een andere variant is de combinatie van plan (niet bindend voor derden) en provinciale verordening (bevattende de hoofdlijnen van het plan en derden bindend). Hierdoor is integratie van plannen op het terrein van milieubeheer mogelijk. Hier staat tegenover dat de kosten hoger worden doordat de zaak ingewikkelder wordt, en voorts dat er een discrepantie tussen plan en verordening zou kunnen ontstaan.

21. Saneringsprogramma bodemverontreiniging

Beschrijving

Het saneringsprogramma bodemverontreiniging is opgenomen in de Interimwet bodemsanering (IBS) (Staatsblad 1982, 763). Deze IBS is in twee fasen in werking getreden op 15 januari 1983 (Staatsblad 1983, 2) en op 15 april 1983 (Staatsblad 1983, 158). Er wordt geen deregulering overwogen. De onderhavige planprocedure wordt geregeld in de artikelen 2 tot en met 9 van de IBS. Verder worden er nadere voorschriften gegeven. Ook bestaat er een relatie met een specifieke uitkering, te weten artikel 7 lid 2 juncto artikelen 18 en 19 IBS.

Doelstellingen en motieven

Blijkens de considerans van de IBS is het noodzakelijk om op korte termijn op te heffen of tegen te gaan de gevallen waarin de bodem zodanig is of dreigt te worden verontreinigd, dat ernstig gevaar bestaat voor de volksgezondheid of het milieu.

Motieven voor opname van een saneringsprogramma bodemverontreiniging zijn: systematische beleidsvorming, verschaffen van een kader voor bevoegdheden en waarborgen, mogelijkheid tot toetsing, budgettaire afweging, centrale bijsturing en kostenbeheersing.

Samenhang

De onderhavige planprocedure wordt gebruikt in samenhang met andere beleidsinstrumenten, zoals gedoogplicht (ex artikel 11), bestuursdwang (ex artikel 12), vordering van onroerende zaken (ex artikel 13), afwijking van bestemmingsplan (ex artikelen 14 tot en met 16).

Kostenevaluatie

De lengte van de procedure bedraagt ongeveer 6 maanden. Er is geen beroepsmogelijkheid.

De kosten in de beoordelingsfase, die gepaard gaan met het aantal mensjaren (± 8), worden gedragen door de hogere overheid en bedragen ongeveer f. 800.000,-.

Overige kosten gepaard gaande met de onderhavige planprocedure zijn (nog) niet bekend.

Het Rijk is in alle fasen van de planprocedure drager van de kosten. Slechts in de uitvoeringsfase en in de financieringsfase dragen ook de gemeenten een deel van de kosten.

De planprocedure brengt waarschijnlijk wel kosten voor derden met zich mee, echter een schatting hiervan is niet te geven.

Varianten

De planprocedure zou kunnen worden vereenvoudigd door beperking van inhoudelijke en onderzoeksvoorschriften. Voordeel van deze vereenvoudiging is dat de kosten als ook de mate van bureaucratie enigszins af-

nemen. Hier staat tegenover dat er minder inspraak mogelijk is, dat er minder informatiebronnen resteren en dat de mogelijkheid tot kostenbeheersing afneemt.

Een andere variant is dat de planprocedure wordt ingevoegd in de Wet bodembescherming of wellicht in andere milieusaneringsplannen. Voordelen hiervan zouden zijn de wat afnemende kosten, minder bureaucratie en betere coördinatie. Hier staat tegenover dat er door samenhang vertragingen ontstaan. Tevens zou het specifieke karakter van de noodoperatie bodemsanering verloren gaan, en ook de budgettaire afweging zou verminderen.

Een laatste variant zou zijn de afschaffing van de planprocedure, gevolgd door totale decentralisatie. Op deze wijze zou tijd kunnen worden bespaard en zou de flexibiliteit kunnen toenemen. Echter, hier staat tegenover dat de kosten enigszins toenemen en er landelijk gezien een ongelijke aanpak zou ontstaan.

22 Gemeentelijke en provinciaal indicatief meerjarenprogramma geluid

Dit is geen "echt plan, maar meer een vorm van toelevering van gegevens door lagere overheden aan het rijk, ten behoeve van de financiering (indicatief overzicht v/d maatregelen die rijksorganen en prov. en gemeentebesturen voornemens zijn te treffen.

Beschrijvingen:

vindplaats: Wet Geluidhinder Stb. 99, 1979 (m.n. art. 141)
de wet is in werking getreden (datum niet vermeld)
Er wordt geen deregulering overwogen. De minister zendt gemeenten en provincies jaarlijks een formulier ter invulling ten behoeve van het in voorbereiding zijnde IMP dat als deel van de VROM-begroting jaarlijks wordt ingediend.

Doelstellingen:

Het indicatief meerjarenprogramma heeft tot doel een integraal overzicht te geven van de ontwikkeling van de bestrijding van de geluidhinder en de daaraan verbonden financieel-economische consequenties.

Door toepassing van een voortschrijdende planningsmethodiek kan worden bereikt dat men zich van jaar tot jaar een oordeel kan vormen over zowel de voortgang als de effectiviteit van het beleid. Zo nodig kan dan tijdig tot de voortgang als de effectiviteit van het beleid. Zo nodig kan dan tijdig tot tussentijdse bijstelling van het programma worden besloten. Een jaarlijks voortschrijdend beleidsplan verdiept tevens het inzicht in de samenhang tussen het korte- en lange-termijnbeleid, waardoor gekomen kan worden tot een optimale prioriteitenbepaling en beleidsfasering. Om deze redenen wordt voorgesteld het indicatief meerjarenprogramma jaarlijks uit te brengen.

Zonder af te doen aan de periode van 10 jaar voor de voltooiing van het saneringsprogramma als zodanig, zal bij de jaarlijkse bijstelling van het indicatieve meerjarenprogramma, die niet los kan worden gezien van de totale prioriteitenafweging van rijks-uitgaven, een zekere fasering in de uitvoering van het programma kunnen worden aangebracht, al naar gelang de realisering van bepaalde onderdelen van de beoogde regelingen.

Meer in het bijzonder is een jaarlijks voortschrijdendeis een jaarlijks voortschrijdende planning in het belang van de uitvoering en voortgangsbewaking van het saneringsprogramma. Krachtens de overgangsbepalingen van dit wetsontwerp dienen de gemeenten melding te maken van saneringssituaties. Op grond van deze aanmeldingen zal de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, in overleg met de meest betrokken bewindslieden, aan de hand van het indicatief meerjarenprogramma bepalen in welke volgorde en tot welke omvang saneringsmaatregelen ten laste van het Rijk kunnen worden gebracht.

Samenhang

Er is geen samenhang met andere planprocedures op hetzelfde c.q. nauwverwante beleidsterrein(en).

Wel is er samenhang met financiering: Provincies en gemeenten geven op deze wijze hun financieringsbehoefte door.

Nadere beschrijving

Zowel alle gemeenten als alle provincies in verplicht jaarlijks een vragenformulier in te vullen, dit overzicht geldt als voorwaarde voor financiering.

De vragenlijst is globaal, en er moet er één per provincie en per gemeente worden ingevuld.

Beschrijving per fase

De enige verplichting is het jaarlijks invullen van een standaardvragenformulier met een verzamelstaat van projecten. Wie dat in de gemeente/provincie moet doen, hoe dat wordt gedaan etc. is in het geheel niet voorgeschreven, maar wordt aan provincies en gemeenten overgelaten.

Het departement verwerkt deze verkregen gegevens in het IMP, dat jaarlijks als onderdeel van de begroting wordt gepresenteerd.

Financiering

Totaal staat f 26 miljoen op jaarbasis ter beschikking van de vergoeding van rijkswege van de apparaatskosten van de lagere overheden met betrekking tot de uitvoering van de permanente taken die uit de Wet geluidhinder voortvloeien. Hierin is de taak informatie te verschaffen voor het IMP geluid, inbegrepen. (In totaal worden voor de uitvoering van de permanente taken ca. 250 manjaren vergoed.)

Saneringskosten met betrekking tot geluidhinder worden van rijkswege vergoed.

Preventie-aspect: maakt deel uit van de plankosten van bijvoorbeeld een bestemmingsplan/bouwplan e.d.

23 Provinciaal milieubeleidsplan

Dit plan dient ter vereenvoudiging en vervanging van een groot aantal provinciale milieuplannen; de regeling van de procedure verkeert nog in het ontwerp-stadium.

Beschrijving

Vindplaats: het plan zal waarschijnlijk binnen enkele jaren worden opgenomen in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, streefdatum inwerking-treding: rond 1990.

De regeling is het resultaat van deregulering. Er is nog niets bekend omtrent de procedure zelf. Er is een relatie met de specifieke uitkering apparaatskosten milieubeleid.

Doelstellingen en motieven

Het brengen van meer eenheid in en samenhang tussen de verschillende onderdelen van het milieubeleid en de daarop van toepassing zijnde wetten en daardoor vergroting van de doelmatigheid van het beleid.

De voorgenomen introductie van de onderhavige planprocedure heeft tot doel meer samenhang te brengen in het provinciale milieubeleid, dat nu sterk versnipperd is over talrijke milieuhygiënische planprocedures. Als belangrijkste functie van dit plan wordt gezien: het richtinggeven aan het beleid van de planopsteller en het vergroten van de voorspelbaarheid van het beleid voor derden.

De voorgestelde planprocedure zal een flink aantal thans verplichte planprocedures uit andere (sectorale) milieuhygiënische wetten vervangen (te weten: vijf typen plannen op grond van de Afvalstoffenwet, één plan op grond van de Wet geluidhinder, twee plantypen op grond van de ontwerpwet Bodembescherming, één plan op grond van de Grondwaterwet (gedeeltelijk) één plan op grond van de Wet op de verontreiniging Oppervlaktewater (gedeeltelijk) zie 5.2. voor preciese benaming plannen)

Samenhang:

Met name met de planprocedures op de terreinen van de ruimtelijke ordening (streekplan) en van de waterhuishouding (waterhuishoudingsplan en beheersplan(nen) provinciale wateren).

Binnen het milieuhygiënische beleidsterrein bestaat nauwe samenhang met het beheersplan waterkwaliteit en een toekomstig (niet verplicht te stellen) meerjarenprogramma milieuhygiëne.

Samenhang met andere instrumenten:

Bij de toepassing van instrumenten op grond van de milieuhygiënische wetten zal rekening gehouden moeten worden met het plan (b.v. bij vergunningen, verordeningen)

Beschrijving planprocedure:

het milieubeleidsplan wordt een verplicht plan voor alle provincies; het is globaal van karakter, het moet eens in de vier jaar worden vastgesteld, en het is geen voorwaarde voor financiering. Per provincie moet er één plan komen. De taakverdeling is als volgt: de voorbereiding en de vaststelling geschiedt door de provincie, het departement beoordeelt het plan; de uitvoering is vervolgens aan de provincie. Het plan wordt gefinancierd door provincie en departement tezamen.

beschrijving van de planprocedure per fase

voorbereidingsfase: waarschijnlijk zullen er wel voorschriften worden gegeven, gedacht wordt aan regels met betrekking tot horen van bepaalde commissies. Daarnaast zullen waarschijnlijk in geldende voorschriften ten aanzien van het verzamelen en presenteren van gegevens voor de "sectorale milieuplannen" in de toekomst geheel of gedeeltelijk op het nieuwe plan overgaan.

Ook zal er waarschijnlijk vooroverleg gevoerd moeten worden met andere overheden, de milieu-inspectie, en de verschillende overheden vertegenwoordigd in de Provinciale Planologische Commissie, en met waterkwaliteitsbeherende instanties. Er zullen waarschijnlijk geen voorschriften met betrekking tot inspraak komen.

vaststelling: Het plan moet worden vastgesteld door Provinciale staten; termijnen zijn nog niet bekend. Publicatie zal waarschijnlijk moeten geschieden via advertenties, en door het beschikbaar stellen van het plan. Het plan moet daarna aan de betrokken ministers worden toegestuurd, die de ontvangst bevestigen. Vermoedelijk zullen er geen voorschriften komen betreffende de documenten, en de presentatie ervan.

Na 4 jaar moet het plan, volgens de gewone procedure opnieuw worden vastgesteld voor herziening geldt dezelfde procedure.

Het ligt in de bedoeling een algemene aanwijzingsbevoegdheid van de minister te introduceren in de WAbm ten aanzien van provinciale milieubeleidsplannen.

beoordeling: het plan moet ter kennisneming aan de betrokken ministers worden toegestuurd (VROM, V en W, en evt. L en V en EZ). De besluitvorming omtrent de beoordeling van het plan wordt gecoördineerd via (het secretariaat van de) RMC.

bezwaar en beroep: Er komen geen mogelijkheden tot bezwaar en beroep.

uitvoering: Er komen waarschijnlijk geen voorschriften met betrekking tot uitvoering. Er zijn geen sancties door hogere overheden mogelijk, als de uitvoering niet naan hun genoegen verloopt. Er komen geen uitzonderingsbepalingen op de planprocedure.

financiering: De financiering zal geschieden zowel uit het provinciefonds als door een specifieke uitkering (genormeerde vergoeding). De voorzieningen zullen worden gefinancierd uit leges of uit de specifieke uitkering, afhankelijk van de aard van de voorziening.

kostenevaluatie

De duur van de planprocedure is op dit moment moeilijk te schatten. Ook de kosten zijn moeilijk te schatten: in vergelijking met de voorbereiding van de huidige sectorale plannen niet duurder, waarschijnlijk goedkoper, omdat één plan goedkoper zal zijn dan een groot aantal. De kostendragers volgen de taakverdeling bij deze planprocedure: de kosten voor voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn voor de provincie, van de beoordelingsfase voor het rijk, en de financiering van de voorzieningen geschiedt door provincie en Rijk afhankelijk van de aard van de voorzieningen.

Kosten voor derden ontstaan bij het leveren van hun inbreng in het planingsproces (vooral voor maatschappelijke organisaties en bedrijven).

Onvermijdelijkheid kosten in samenhang met de planprocedure

Kosten van deze planprocedures, die een groot aantal thans verplichte planprocedures vervangt, zullen geringer zijn dan uitvoering van het huidige planningsstelsel.

Dit geldt b.v. voor kosten van voorbereiding, van advisering en overleg en van beoordeling, die nu tot één plan in plaats van het huidige grote aantal plannen beperkt kunnen blijven.

Voor de beantwoording van deze vraag ten aanzien van de voorschriften voor onderzoek, presentatie gegevens e.d. wordt verwezen naar de formulieren voor de "sectorale" milieuplannen, die bij introductie van een milieubeleidsplan worden afgeschaft. Dit zijn de volgende plannen:

- Plan verwijdering huishoudelijke afvalstoffen (Afvalstoffenwet art. 4)
- Plan verwijdering autowrakken (" " art. 21)
- Plan verwijdering bedrijfsafvalstoffen (" " art. 25)
- Plan verwijdering bouw- en sloopafval (" " art. 26)
- Plan verwijdering afvalstoffen van instellingen gezondheidszorg (Afvalstoffenwet art. 26)
- Waterkwaliteitsplan (gedeeltelijk) (Wet verontreiniging oppervlaktewater art. 12)
- Intentieprogramma stiltegebieden (Wet geluidhinder art. 118)
- Grondwaterkwaliteitsplan (ontwerp-Wet Bodembescherming art. 38)
- Intentieprogramma Bodembeschermingsgebieden (ontwerp-Wet Bodembescherming art. 34)
- Grondwaterplan (gedeeltelijk) (Grondwaterwet art. 8)

Varianten:

De vraag naar varianten is niet beantwoord, omdat deze planprocedure door zowel een samenvoeging van verwante planprocedures als door een vereenvoudiging daarvan ontstaan is.

24. Provinciaal waterkwaliteitsplan

Beschrijving

Het provinciaal waterkwaliteitsplan is opgenomen in de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (W.V.O.) (Staatsblad 1969, 536, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 1981, 414). Deze wet is op 1 januari 1982 in zijn meest actuele vorm in werking getreden.

Ten aanzien van de W.V.O. wordt de mogelijkheid tot deregulering nader bezien in het kader van de memorie van antwoord Wet op de waterhuishouding.

Het provinciaal waterkwaliteitsplan is geregeld in artikel 12 van de W.V.O. Bij A.M.v.B. worden nadere regelen gegeven omtrent de voorbereiding en inrichting van de waterkwaliteitsplannen (Staatsblad 1982, 347). Er bestaat geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

Blijkens de considerans van de W.V.O. wordt met de onderhavige planprocedure het voorkomen en terugdringen van de verontreiniging van oppervlaktewateren nagestreefd.

Internationale verplichting (EEG-richtlijn, 4-5-1976, 76/464/EEG PB. nr. L 129/23), systematische beleidsvoorbereiding, openbaarheid van beleid, inspraakmogelijkheden en het fungeren als basis en toetssteen voor vergunningverlening, zijn motieven geweest die mede hebben geleid tot opname van de onderhavige planprocedure in de W.V.O.

Samenhang

Er bestaat samenhang met de volgende planprocedures: de streekplannen uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening, het provinciaal waterhuishoudingsplan uit de ontwerp-Wet waterhuishouding, het grondwaterplan, het waterkwaliteitsplan Rijk, het waterkwaliteitsbeheersplan, het indicatief meerjarenprogramma water en verscheidene milieuplannen (zoals het bodembeschermingsplan).

Verder wordt de planprocedure gebruikt in samenhang met de normstelling W.V.O. (ex artikel 13 W.V.O.), met de vergunningen W.V.O. (ex artikel 12, eerste lid, juncto 11, tweede lid, W.V.O.), met de heffingen ex artikel 4, eerste lid sub g van het Besluit regelen waterkwaliteitsplannen, en met de registratie ex artikel 14 W.V.O.

Kostenevaluatie

De procedurelengte bedraagt zowel formeel als ook feitelijk 2 jaar. Een schatting van de met de onderhavige planprocedure gepaard gaande kosten is (nog) niet te geven.

De kosten in de fase van voorbereiding worden gedragen door provincies en de betreffende beheerders. De kosten in de fase van vaststelling

worden gedragen door de provincies. De kosten in de fasen van uitvoering en financiering worden gedragen door de betreffende beheerders. De planprocedure brengt in beperkte mate kosten met zich mee voor betrokken instanties.

Het planningsproces is gericht op zowel passief beleid (vergunningverlening, normstelling) als op investerings- en exploitatie-uitgaven. Dit laatste overigens slechts globaal (uitgewerkt in beheersplannen), behoudens bij "zelf-zuiverende provincies", die ook de kosten zelf dragen. Deze kosten kunnen in de heffing worden doorberekend.

Varianten

Een vereenvoudiging van de onderhavige planprocedure zou zijn het afschaffen dan wel beperken van inspraak en overleg. Hierdoor zouden de met de planprocedure gepaard gaande kosten verminderen. Echter, minder inspraak en overleg kunnen de kwaliteit van het plan aantasten. Tevens zou meer know-how bij de provincies nodig zijn, hetgeen kostenverhogend werkt.

Een andere variant zou zijn de samenvoeging van het waterkwaliteitsplan (ex W.V.O.) met het waterhuishoudingsplan (ex Wet waterhuishouding) en het grondwaterplan (ex Grondwaterwet).

Door deze integrale aanpak van het waterbeheer zou het bereiken van de doelstellingen van de waterhuishouding kunnen worden bevorderd. Tevens zou hierdoor kunnen worden bespaard op procedurekosten.

De varianten afschaffen en vervangen door ordenende wetgeving resp. decentraliseren zijn vanwege internationale verplichtingen niet mogelijk.

25. Provinciaal Grondwaterplan

Beschrijving

Het provinciaal grondwaterplan is opgenomen in de Grondwaterwet (STB 1981, 392).

Streefdatum van inwerkingtreding 1 september 1983.

Deregulering ten aanzien van het grondwaterplan wordt nader bezien in het kader van de memorie van antwoord op het ontwerp van Wet op de waterhuishouding.

Betreffende het grondwaterplan is regeling vastgesteld door middel van de artikelen 8-10, 56 van de hiervoor genoemde wet.

Bij A.M.v.B. kunnen nadere regelen omtrent de inrichting van het plan worden gesteld.

Nadere voorschriften betreffende de planprocedure waren gegeven in het ontwerp-besluit inrichting grondwaterplannen (ministerraad akkoord).

Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

De doelstellingen van de regeling waarin het grondwaterplan is opgenomen zijn de bevordering van goed beheer van het grondwater en afstemming op het oppervlaktewaterbeheer en drink- en industriewatervoorziening.

Motieven voor het opnemen van het grondwaterplan zijn:

- bevorderen van systematische beleidsvorming door het vastleggen van de hoofdlijnen van beleid.
- coördinatie van de verschillende bestaande procedure op één niveau.
- openbaarheid en inspraak.
- plan is richtsnoer bij vergunningverlening.

Samenhang

Er is samenhang met plan in het kader van de toekomstige wet bodembescherming, planvorming in het kader van de wet op de waterhuishouding en planvorming in het kader van de ruimtelijke ordening.

Het grondwaterplan wordt gebruikt in samenhang met de beleidsinstrumenten vergunningverlening (artikel 8 Grondwaterwet), registratie en meting, heffing.

Kosten evaluatie

De duur van het planningsproces bij de lagere overheid tot en met de beoordelingsfase is $\pm$ 3 jaar, tot en met de afronding van de bezwaar- en beroepsprocedures eveneens 3 jaar.

Er zijn geen kosten opgegeven.

De planprocedure brengt geen kosten met zich mee voor derden.

Het planningsproces is niet gericht op uitgaven, is bedoeld als kader voor het vergunningbeleid.

Er is geen inzicht in de kosten samenhangend met de planvoorschriften.

Varianten

Als variant ter vereenvoudiging van de planprocedure wordt voorgesteld het afschaffen van de inspraakprocedure en van het overleg met de provinciale grondwatercommissie.

Als er voldoende kennis op dit plangebied is zijn er in principe geen gevolgen voor de doelstellingen; mogelijk wordt de kwaliteit van het plan aangetast.

Er worden mogelijk meer kosten gemaakt in verband met duplicering van werkzaamheden.

Als gunstig effect van deze variant wordt vermeld versnelling van de procedure.

Als ongunstige effecten worden vermeld beperking van de inspraakmogelijkheid en de mogelijk mindere kwaliteit van het plan.

De volgende twee samenvoegingsvarianten worden gegeven:

Variant A: samenvoeging waterhuishoudingsplan (wet waterhuishouding), waterkwaliteitsplan (W.V.O.) en grondwaterplan (grondwaterwet) (en eventueel grondwaterkwaliteitsbeschermingsplan (wet bodembescherming)).
Variant B: samenvoeging grondwaterplan en grondwaterkwaliteitsbeschermingsplan.

De gevolgen voor de doelstellingen:

- variant A: bereiken doelstellingen waterhuishouding wordt bevorderd
- variant B: doelmatiger grondwaterbeheer

De gevolgen voor de kostenkant:

- variant A, B: besparing procedurekosten

Gunstige effecten:

- variant A: integraal waterbeheer
- variant B: integratie grondwaterwinning en grondwaterkwaliteitsbescherming.

Ongunstige effecten:

- variant A, B: geen

De variant afschaffing van de planprocedure en vervangen door ordenende of normerende wetgeving wordt niet mogelijk geacht gezien de noodzaak van flexibiliteit van beheer en de regionale verschillen.

De variant afschaffing van de planprocedure en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden heeft tot gevolg dat de doelstellingen niet worden bereikt. De procedurekosten worden uitgespaard.

Als mogelijk ongunstig effect van deze variant wordt vermeld het dreigende ontstaan van een ondoorzichtig en mogelijk ad hoc beleid bij de vergunningverlening.

26 Voorbereidingsschema landinrichting

Het voorbereidingsschema landinrichting wordt opgesteld door de rijks-overheid en past daarom niet in een overzicht van planprocedures van de lagere overheden. Het voorbereidingsschema heeft wél gevolgen voor de lagere overheden, omdat slechts die gebieden die in hét schama zijn opgenomen in aanmerking komen voor provinciale voorstellen voor herinrichting of wilverkaveling.

Beschrijving

Vindplaats: Ontwerp-Landinrichtingswet artikelen 17 t/m 25. (Tweede Kamer 15.907 nrs. 1 t/m 12). Streefdatum in werkingtreding: 1984. In het kader van de Commissie Geelhoed wordt de Wet gezien. Er worden geen nadere voorschriften of aanwijzingen gegeven; er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven:

In artikel 4 van de ontwerp-Landinrichtingswet wordt het doel van landinrichting aangegeven: "Landinrichting strekt tot inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven". Landinrichting kan onder meer maatregelen en voorzieningen omvatten ten behoeve van de land- en tuinbouw, de natuur en het landschap, de infrastructuur, de openluchtrecreatie en de cultuur-historie (artikel 5, ontwerp landinrichtingswet).

Het voorbereidingsschema geeft de gebieden aan met betrekking waartoe herinrichting of ruilverkaveling wordt voorbereid en kan worden gezien als een planning op middellange termijn. Het voorbereidingsschema geeft de rijksoverheid de mogelijkheid om, tezamen met de provinciale besturen, naast de vermelding van nieuwe projecten, de stand van zaken te bezien van de voorbereiding van reeds opgenomen gebieden. Daarbij kan het opheffen of voorkomen van vertragingen aan de orde komen. Ook kan eventueel een noodzakelijke wijziging van de vorm van landinrichting voor de afzonderlijke projecten worden gezien. Bepaalde omstandigheden kunnen ertoe leiden, dat een project van het schema wordt afgevoerd. (Memorie van Toelichting, pag. 37-38).

Overigens dient opgemerkt te worden dat ook in de huidige situatie reeds jaarlijks een voorbereidingsschema wordt opgesteld, hoewel de vigerende Ruilverkavelingswet daartoe geen voorschriften bevat.

Samenhang

Er is geen samenhang met andere planprocedures op hetzelfde beleids-terrein of op aanverwante beleidsterreinen. Wel zijn er raakvlakken met de structuurschema's Natuur- en landschapsbehoud en Openlucht-recreatie.

Nadere beschrijving procedure:

Het voorbereidingsschema is een landelijk overzicht van gebieden waar herinrichting of ruilverkaveling in voorbereiding is. Het is een jaarlijks vast te stellen, globaal schema.

De taakverdeling is als volgt:

- de in artikel 22 ontwerp-Landinrichtingswet genoemde personen/instaties kunnen een verzoek een landinrichting in voorbereiding te nemen indienen bij de minister van Landbouw en Visserij.
- De Centrale Landinrichtingscommissie (CLC) stelt haar zienswijze omtrent een verzoek tot landinrichting op (artikel 25 ontwerp-Landinrichtingswet)
- Provinciale Staten doen jaarlijks voorstellen tot toevoeging van gebieden aan het voorbereidingsschema toekomen aan de minister van Landbouw en Visserij. Bij het doen van voorstellen nemen zij onder meer de zienswijzen van de CLC omtrent een verzoek tot landinrichting in aanmerking (artikel 18, ontwerp-landinrichtingswet)
- de minister van Landbouw en Visserij stelt de voorstellen in handen van de CLC (artikel 18, ontwerp-landinrichtingswet)
- de minister van Landbouw en Visserij stelt jaarlijks het voorbereidingsschema vast, op voordracht van de CLC, gehoord de R.P.C. (artikel 17 ontwerp-Landinrichtingswet)

Beschrijving per fase

Voorbereidingsfase: Artikelen 18 t/m 25 van het ontwerp van de Landinrichtingswet bevatten bepalingen met betrekking tot de voorbereidingsfase.

De voorschriften in artikel 18 lid 2 en 3, artikel 19, en artikel 25 lid 2 betreffen het verzamelen, hanteren en presenteren van gegevens, door de provincie. Er zijn geen voorschriften ten aanzien van het voeren van vooroverleg of van inspraak.

Vaststelling:

Artikel 17 lid 4 van het ontwerp bepaalt dat de minister van Landbouw en Visserij het voorbereidingsschema vaststelt.

De minister van Landbouw en Visserij geeft openbare kennis van het vastgestelde voorbereidingsschema door publicatie in de Staatscourant; zendt het schema aan de colleges van gedeputeerde staten, welke voor termzagelegging zorg dragen. Bij de kennisgevingen wordt mededeling gedaan van de mogelijkheid tot Kroonberoep voor een ieder. Het schema wordt gedurende 1 maand ter inzage gelegd. (artikel 21 ontwerp-landinrichtingswet)

Beoordelingsfase:

Het schema kent geen beoordelingsfase.

Bezwaar- en beroepsmogelijkheden

Een ieder heeft de mogelijkheid tot Kroonberoep tegen het voor de eerste maal vermelden van een gebied op het schema en de daarbij aangegeven vorm van landinrichting.

Daarnaast is Kroonberoep mogelijk tegen wijziging van de vorm van landinrichting op het schema (artikel 21 ontwerp-landinrichtingswet)

Het Kroonberoep heeft geen schorsende werking.

Uitvoering:

Niet van toepassing, omdat het voorbereidingsschema niet gericht is op de uitvoering.

Er zijn geen sancties en geen uitzonderingsbepalingen.

Financiering:

De ambtelijke kosten van de werkzaamheden voor het opstellen van het voorbereidingsschema komen ten laste van de betrokken instanties.

Kostenevaluatie:

Er is geen inzicht in de lengte van de procedure en in de kosten van de lagere overheden.

De kosten die gemoeid zijn met de procedure van vaststelling van het voorbereidingsschema zijn geheel afhankelijk van de omvang van het schema, met name voor wat betreft de nieuw toe te voegen gebieden. Het aantal gebieden dat jaarlijks aan het voorbereidingsschema kan worden toegevoegd is enerzijds afhankelijk van het aantal en de aard van de voorstellen van de provinciale besturen en anderzijds afhankelijk van de budgettaire situatie van de rijksoverheid. Indien de voor landinrichting beschikbare rijksmiddelen afnemen zal de omvang van het voorbereidingsschema dienen af te nemen ten einde vertraging in de duur van de voorbereiding te voorkomen.

Overigens wordt ook in de huidige situatie, zonder dat dit wettelijk is voorgeschreven, jaarlijks een voorbereidingsschema vastgesteld. De procedurevoorschriften zullen daarom naar verwachting geen aanleiding geven tot extra kosten.

Varianten:

Er worden geen varianten aangegeven.

27. Landinrichtingsplan

Beschrijving

Het landinrichtingsplan is opgenomen in de ontwerp-Landinrichtingswet (Tweede Kamer, zitting 1979-1980 t/m 1982-1983, 15907, nrs. 1 t/m 12). Streefdatum van inwerkingtreding 1984-1985.

Ten aanzien van het landinrichtingsplan wordt deregulering ter dege overwogen. Hiertoe wordt in de Commissie Geelhoed de Landinrichtingswet bezien.

Ten aanzien van het landinrichtingsplan wordt regeling voorgesteld door middel van de artikelen 68 tot en met 80 van het hiervoor genoemde wetsontwerp.

Artikel 31 van de ontwerp-Landinrichtingswet bepaalt dat de minister van Landbouw en Visserij, gehoord de Centrale Landinrichtingscommissie (CLC), regelen betreffende de werkwijze van de Landinrichtingscommissie (LC) vaststelt. De LC is ondermeer belast met het opstellen van het landinrichtingsplan.

Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

In artikel 4 van de ontwerp-Landinrichtingswet wordt het doel van landinrichting aangegeven: "Landinrichting strekt tot de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven". Blijkens artikel 5 van voornoemd wetsontwerp kan landinrichting ondermeer maatregelen en voorzieningen omvatten ten behoeve van de land- en tuinbouw, de natuur en het landschap, de infrastructuur, de openluchtrecreatie en de cultuurhistorie.

Het landinrichtingsplan is gericht op concretisering van de te nemen maatregelen en voorzieningen en van de grondverwerving en geeft een raming van de kosten en een verdeling daarvan. Het plan is de basis voor de uitvoering van de maatregelen en voorzieningen.

Bij het opstellen van het plan dient het landinrichtingsprogramma in aanmerking te worden genomen.

(Memorie van Toelichting, pagina 39).

Samenhang

Ofschoon de relatie landinrichting/ruimtelijke ordening het sterkst naar voren komt bij de vaststelling van het landinrichtingsprogramma, bestaat er ook een nauwe samenhang met plannen van ruimtelijke ordening bij de opstelling van het landinrichtingsplan.

Het is van belang dat een goede afstemming en coördinatie plaatsvindt tussen landinrichtingsplan en bestemmingsplan.

Tevens dient het landinrichtingsplan de begrenzing van beheers- en reservaatgebieden aan te geven (artikel 70 Landinrichtingswet).

Verder bestaat nauwe samenhang met de Beschikking beheersovereenkomsten/Relatienota-beleid, met de Planningsprocedure Openluchtrecreatie, met de Natuurbeschermingswet en met de structuurschema's Natuur- en Landschapsbehoud en Openluchtrecreatie.

Samenhang

Ofschoon de relatie landinrichting/ruimtelijke ordening het sterkst naar voren komt bij de vaststelling van het landinrichtingsprogramma, bestaat er ook een nauwe samenhang met plannen van ruimtelijke ordening bij de opstelling van het landinrichtingsplan. Het is van belang dat een goede afstemming en coördinatie plaatsvindt tussen landinrichtingsplan en bestemmingsplan. Tevens dient het landinrichtingsplan de begrenzing van beheers- en reservaatgebieden aan te geven (artikel 70 Landinrichtingswet). Verder bestaat nauwe samenhang met de Beschikking beheersovereenkomsten/Relatienota-beleid, met de Planningsprocedure Openluchtrecreatie, met de Natuurbeschermingswet en met de structuurschema's Natuur- en Landschapsbehoud en Openluchtrecreatie.

Kostenevaluatie

Ofschoon er termijnen zijn verbonden aan inspraak en bezwarenprocedure, is de totale tijdsduur, gemoeid met de opstelling van het landinrichtingsplan, niet termijn-gebonden. Een schatting van deze tijdsduur is, gezien het ontbreken van enige ervaring, moeilijk te geven. De tijdsduur zal echter sterk afhankelijk zijn van het karakter en de problematiek van het in te richten gebied. De totale lengte van de periode van uitvoering van een ruilverkaveling conform de Ruilverkavelingswet 1954, te weten de periode tussen de stemming en de vaststelling van de lijst van geldelijke regelingen, bedraagt momenteel gemiddeld circa 12 jaar. Een schatting van de met de onderhavige planprocedure gepaard gaande kosten is (nog) niet te geven. De kosten in de fasen van voorbereiding en beoordeling worden gedragen door het ministerie van Landbouw en Visserij. De kosten in de fasen van vaststelling en bezwaar en beroep worden hoofdzakelijk gedragen door de provincieën, in de laatstgenoemde fase mogelijk ook door de Kroon. De kosten in de fasen van uitvoering en financiering worden gedragen door Rijk, andere openbare lichamen en eigenaren. De onderhavige planprocedure brengt in beperkte mate (ambtelijke) kosten met zich mee voor bij landinrichting betrokken instanties (bijvoorbeeld overleg gemeenten en waterschappen). De in het kader van de landinrichting te verrichten investeringen worden deels door het Rijk gesubsidieerd, deels door het Rijk voorgefinancierd en deels contact betaald. Van rentekosten ten gevolge van het nog niet in exploitatie kunnen brengen van voorzieningen is in landinrichtingsprojecten vrijwel geen sprake. De planvoorschriften in de uitvoeringsfase van een ruilverkaveling conform de Ruilverkavelingswet 1954 verschillen nagenoeg niet met die van de Landinrichtingwet. Derhalve zal geen noemenswaardige kostenstijging optreden.

Varianten

Er zijn geen varianten voor deze planprocedure.

28. Landinrichtingsprogramma

Beschrijving

Het landinrichtingsprogramma is opgenomen in de ontwerp-Landinrichtingswet (Tweede Kamer, zitting 1979-1980 t/m 1982-1983, 15907, nrs. 1 t/m 12). Streefdatum van inwerkingtreding 1984-1985.

Ten aanzien van het landinrichtingsprogramma wordt deregulering terdege overwogen. Hiertoe wordt in de Commissie Geelhoed de wet bezien.

Ten aanzien van het landinrichtingsprogramma wordt regeling voorgesteld door middel van de artikelen 32 tot en met 43 van het hiervoor genoemde wetsontwerp.

Artikel 31 van de ontwerp-Landinrichtingswet bepaalt dat de minister van Landbouw en Visserij, gehoord de Centrale Landinrichtingscommissie (CLC), regelen betreffende de werkwijze van de Landinrichtingscommissie (LC) vaststelt. De LC is belast met het opstellen van het programma.

Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

In artikel 4 van de ontwerp-Landinrichtingswet wordt het doel van landinrichting aangegeven: "Landinrichting strekt tot inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven". Blijkens artikel 5 van het wetsontwerp kan landinrichting ondermeer maatregelen en voorzieningen omvatten ten behoeve van de land- en tuinbouw, de natuur en het landschap, de infrastructuur, de openluchtrecreatie en de cultuurhistorie.

Het landinrichtingsprogramma beoogt de doelstellingen en uitgangspunten van landinrichting vast te stellen, opdat de inrichting van een bepaald gebied zo goed mogelijk kan worden afgestemd op de functies, die dat gebied vervult of dient te vervullen. Op basis van het landinrichtingsprogramma wordt het besluit tot herinrichting, dan wel het besluit tot het houden van een stemming over ruilverkaveling, genomen. (Memorie van Toelichting, pagina 38-39).

Samenhang

Er is samenhang met andere planprocedures, namelijk:

- Het provinciaal ruimtelijk beleid. Het streekplan is het planologische uitgangspunt voor landinrichtingsprojecten. Toetsing aan het provinciaal ruimtelijk beleid vormt een belangrijk onderdeel van de vaststelling van het programma (artikel 41 ontwerp Li.wet)
- Beschikking beheersovereenkomsten. Het programma dient onder meer de begrenzing in hoofdlijnen van beheers- en reservaatgebieden te bevatten (artikel 35, ontwerp Li wet).

Voor wat betreft de samenhang met andere beleidsinstrumenten kunnen de volgende instrumenten genoemd worden:

- het provinciaal planologisch beleid;
- het Relatienotabeleid/Beschikking beheersovereenkomsten;
- de Natuurbeschermingswet;
- de structuurschema's Natuur- en Landschapsbehoud en Openluchtrecreatie;
- de planningsprocedure openluchtrecreatie.

Kostenevaluatie

De duur van het planningsproces vanaf de voorbereidingsfase tot en met de beoordelingsfase wordt op ongeveer 8 jaar geschat. Deze schatting is echter sterk afhankelijk van het karakter en de problematiek van het in te richten gebied.

Ook de gemiddelde duur van het planningsproces vanaf de voorbereidingsfase tot en met de afronding van de bezwaar- en beroepsprocedures wordt geschat op 8 jaar. Indien de bezwarenprocedure tegen het ontwerp-programma is afgerond zal de vaststelling veelal een formaliteit zijn.

Ter ondersteuning van de werkzaamheden van de Landinrichtingscommissie in de voorbereiding stelt de Landinrichtingsdienst (Ld) van het ministerie van Landbouw en Visserij gemiddeld per project 1¹/₂ man permanent beschikbaar.

Naar verwachting zullen provinciale staten in een zeer beperkt aantal gevallen het programma vaststellen in afwijking van het CLC-advies.

De plankosten in de voorbereidingsfase en ten dele in de beoordelingsfase worden gedragen door het ministerie van Landbouw en Visserij; de plankosten in de fasen van vaststelling en bezwaar en beroep komen voor rekening van de provincies.

Tevens brengt de planprocedure in beperkte mate (ambtelijke) kosten met zich mee voor bij landinrichting betrokken instanties (bv. overleg met gemeenten en waterschappen).

De in het kader van het landinrichtingsproject te verrichten investeringen zullen pas in een later stadium, te weten na de vaststelling van het landinrichtingsplan, worden geëffectueerd.

De procedure-voorschriften zullen vrijwel geen aanleiding geven tot extra kosten.

Varianten

Er zijn geen varianten voor de vigerende planprocedure.

29. Aanpassingsplan

Beschrijving

Het aanpassingsplan is opgenomen in de ontwerp-Landinrichtingswet (Tweede Kamer, zitting 1979-1980 t/m 1982-1983, 15907, nrs. 1 t/m 12). Streefdatum van inwerkingtreding 1984-1985.

Ten aanzien van het aanpassingsplan wordt deregulering terdege overwogen. Mede hiertoe wordt in de Commissie Geelhoed de Landinrichtingswet bezien.

Regeling van het aanpassingsplan wordt voorgesteld door middel van de artikelen 83 tot en met 105 van het hiervoor genoemde wetsontwerp.

Artikel 89 van de ontwerp-Landinrichtingswet bepaalt, dat de minister van Landbouw en Visserij, in overeenstemming met het bevoegd orgaan en gehoord de Centrale Landinrichtingscommissie (CLC), regelen betreffende de werkwijze van de Landinrichtingscommissie (LC) vaststelt. De LC is belast met het opstellen van het aanpassingsplan.

Er bestaat geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

In artikel 4 van de ontwerp-Landinrichtingswet wordt het doel van de landinrichting aangegeven: "Landinrichting strekt tot inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven". Blijkens artikel 5 van voornoemd wetsontwerp kan landinrichting onder meer maatregelen en voorzieningen omvatten ten behoeve van de land- en tuinbouw, de natuur en het landschap, de infrastructuur, de openluchtrecreatie en de cultuurhistorie.

Aanpassingsinrichting zal uitsluitend kunnen plaatsvinden in samenhang met het treffen van een op zich zelf staande infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal belang. De toestand van een gebied kan door de aanleg of verbetering van een op zich zelf staande infrastructurele voorziening in meer of mindere mate nadelig gevolgen ondervinden. Tot zodanige voorzieningen van regionaal of nationaal belang kunnen bijvoorbeeld worden gerekend een land- of vaarweg, een leidingstraat, een project voor openluchtrecreatie of het stichten van een reservaat of natuurmonument. In sommige gevallen zullen de nadelige gevolgen in het kader van de te treffen voorziening voldoende kunnen worden opgeheven. Ten einde ook in andere gevallen de mogelijkheid te hebben om de nadelige gevolgen zo goed mogelijk te ondervangen, voorziet dit wetsontwerp in aanpassingsinrichting als afzonderlijke vorm van landinrichting.

Aanpassingsinrichting is in beginsel aanvullend en volgend op de infrastructurele voorziening; beoogd wordt mede de anders met de aanleg of verbetering van de infrastructurele voorziening gemoeide kosten te verminderen (Memorie van Toelichting pagina 36).

Samenhang

Aanpassingsinrichting kan uitsluitend plaatsvinden in samenhang met het treffen van een op zichzelf staande infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal belang. Aanpassingsinrichting is in beginsel aanvullend en volgend op deze infrastructurele voorziening.

Kostenevaluatie

Ofschoon er termijnen zijn verbonden aan inspraak en bezwarenprocedures is de totale tijdsduur, gemoeid met het opstellen van een aanpassingsplan, niet termijn-gebonden. Een schatting van deze tijdsduur is, gezien het ontbreken van enige ervaring, niet te geven.

Een schatting van de met de onderhavige planprocedure gepaard gaande kosten is (nog niet te geven. Van rentekosten ten gevolge van het nog niet in exploitatie kunnen brengen van voorzieningen is in landinrichtingsprojecten vrijwel geen sprake.

De plankosten in de fase van voorbereiding worden gedragen door het ministerie van Landbouw en Visserij, in de fase van vaststelling door de provincie, in de fase van bezwaar en beroep door de provincie en de Kroon, en in de fasen van uitvoering en financiering door het Rijk, openbare lichamen en eigenaren.

De onderhavige planprocedure brengt in beperkte mate (ambtelijke) kosten voor bij de aanpassingsinrichting betrokken instanties met zich mee.

Aanpassingsinrichting is een bijzondere vorm van landinrichting, toegesneden op het opheffen of verminderen van nadelige gevolgen van een doorsnijding van het landelijk gebied door een te realiseren of te verbeteren infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal niveau.

Aanpassingsinrichting kan kosten besparen bij de aanleg of verbetering van een dergelijke voorzieningen, omdat minder werken nodig zijn om de nadelige gevolgen van de doorsnijding op te heffen of te verminderen. In verschillende ruilverkavelingen, die in het verleden bij voorbeeld met de aanleg van een autosnelweg gepaard zijn gegaan, zijn van dergelijke kostenbesparingen voorbeelden te vinden. Zo kan door uitruil van gronden van gebruikers die aan weerszijden van een autosnelweg zijn komen te liggen, de aanleg van viaducten worden uitgespaard, terwijl tevens de noodzaak tot het vergoeden van vorm-, snij- en omrijshade kan worden beperkt.

Varianten

Er zijn geen varianten overwogen.

30. Kampeerplaatsenplan

Beschrijving

Het kampeerplaatsenplan is opgenomen in artikel 12 lid 2 van de Kampeerwet. Deze wet is op 7 juli 1982 in werking getreden. Ten aanzien van het kampeerplaatsenplan wordt deregulering terdege overwogen. Mede hiertoe wordt in de Commissie Geelhoed de Kampeerwet bezien.

Regeling van het kampeerplaatsenplan vindt plaats in artikel 12 van de Kampeerwet. Er worden geen nadere voorschriften gegeven.

Er bestaat geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

Planvorming bevordert de systematische beleidsvorming voor sectorverbliffsrecreatie. Het kampeerplaatsenplan kan in zekere zin als sectorplan voor verbliffsrecreatie worden gezien.

Vrijstelling voor het "kamperen bij de boer" (artikel 21 lid 1 Kampeerwet) kunnen burgemeester en wethouders alleen verlenen indien de aanvraag betrekking heeft op een terrein dat is opgenomen in het kampeerplaatsenplan.

Het kampeerplaatsenplan biedt de mogelijkheid relevante onderdelen voor de verbliffsrecreatie op te nemen in dat plan, en niet langer in het bestemmingsplan. De flexibiliteit wordt hiermee vergroot.

De planprocedure is bij amendering door de Tweede Kamer in de Kampeerwet gebracht.

Samenhang

Er bestaat met name samenhang met het bestemmingsplan (overigens zijn niet alle artikelen van de Kampeerwet gekoppeld aan dit bestemmingsplan) en de planprocedure openluchtrecreatie.

Kostenevaluatie

Naar verwachting zal 95% van alle gemeenten binnen 1 à 1 1/2 jaar het kampeerplaatsenplan kunnen opstellen. Voor gemeenten met zeer veel verbliffsrecreatie zal deze termijn langer zijn, namelijk 1 1/2 à 2 jaar.

Een schatting van de kosten die gepaard gaan met de onderhavige planprocedure is (nog) niet te geven, daar gegevens (nog) ontbreken.

De kosten in de voorbereidingsfase en in de vaststellingsfase worden gedragen door de gemeenten.

Er zijn geen kosten voor derden.

Het kampeerplaatsenplan kan worden opgevat als een globale beleidsvisie van het gemeentebestuur op de verbliffsrecreatie.

Erg veel nieuwe gegevens komen daarbij niet aan te pas, omdat de gemeenten (uitgezonderd in de provincies Noord-Brabant en Limburg, waar gedeputeerde staten de kampeervergunningen afgaven) voor hun

beleid voor het afgeven van kampeervergunningen, ontheffingen etc., een redelijk beeld moeten hebben van wat de situatie op het terrein van de verblijfsrecreatie is. Ook ten behoeve van de voorbereiding en opstelling van het bestemmingsplan is veel vooronderzoek vereist. Erg moeilijk is daarom in te schatten wat het opstellen van een kampeerplaatsenplan een gemeente extra kost, boven datgene wat toch reeds uit andere hoofde noodzakelijk is. (Een drietal experimenten voor deze gemeenten laten zien dat het vaststellen van een kostenoverzicht zeer moeilijk is, afhankelijk van de beschikbare gegevens).

Varianten:

De onderhavige planprocedure is reeds zeer eenvoudig van opzet. Verdergaande vereenvoudiging is onmogelijk (behoudens wellicht het advies van de Kampeerraad dat moet worden gevraagd). Varianten zijn niet aanwezig.

31. Planningsprocedure openluchtrecreatie

Beschrijving:

De grondslag van de planprocedure is geregeld in de publicaties "projectontwikkelingen op het gebied van de openluchtrecreatie" (februari 1973, ministerie van CRM, Staatsuitgeverij) en "planningsprocedure openluchtrecreatie, aanpassing van de procedure projectontwikkeling op het gebied van de openluchtrecreatie" (ministerie van CRM, hoofdafdeling Openluchtrecreatie, juli 1980).

De regeling is in werking getreden op 1 januari 1969.

Deregulering ten aanzien van de regeling wordt niet overwogen.

De regeling heeft de vorm van een brochure.

Indien noodzakelijk worden nadere voorschriften gegeven in de subsidie-voorwaarden.

Er bestaat een relatie met een specifieke uitkering: de bijdrage uit hoofde van de openluchtrecreatie.

Doelstellingen en motieven:

Doelstelling van de regeling is het op systematische wijze initiëren, plannen en realiseren van de doelstellingen van het openluchtrecreatiebeleid (vindplaats: brochure en het structuurschema openluchtrecreatie deel 1a (beleidsvoornemen) (1981)).

Motief voor het opnemen van de planprocedure is de behoefte om het landelijk openluchtrecreatiebeleid op systematische en consistente wijze naar de regio te vertalen (vindplaats: de in de vorige paragraaf aangeduide publicaties en het hierboven aangegeven structuurschema).

Samenhang

Er wordt samenhang geconstateerd met de Kampeerwet, Landinrichtingswet, Boswet (bosbijdrageregeling), Visserijwet (beschikking bijdrage sportvisserij), bufferzonebeleid (VROM en de Wet op de ruimtelijke ordening (streekplan, bestemmingsplan)).

Uitvoering/Toezicht op uitvoering

Sancties door hogere overheden (zoals bijv. stopzetting financiering) zijn in principe mogelijk, zij het alleen op hoofdlijnen. Opgemerkt dient te worden dat sancties in de praktijk niet voorkomen.

Er zijn geen uitzonderingsbepalingen (de opzet en werking van de procedure is flexibel en gebaseerd op overleg tussen betrokkenen).

Kostenevaluatie

Geen informatie voorhanden.

Varianten

Geen informatie beschikbaar.

32. Provinciaal plan maatschappelijke dienstverlening:

Beschrijving:

De grondslag van de planprocedure is geregeld in de Tijdelijke Verstrekkingswet maatschappelijke dienstverlening (TVWMD) (Schuurmans en Jordens nr. 12). De regeling is op 1 januari 1977 in werking getreden. Er wordt ten aanzien van de regeling géén deregulering overwogen. De planprocedure is geregeld in artikel 5 t/m 10 TVWMD.

Er worden nadere voorschriften of aanwijzingen betreffende de planprocedure gegeven.

Er bestaat géén relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven:

Doelstellingen:

- systematische beleidsvorming
- het beleid voorspelbaar en kenbaar maken voor derden (aan het gepubliceerde rijksplan kunnen aanspraken worden ontleend)
- mogelijk maken van bijsturing door de hogere overheid
- het aangeven van het maximaal haalbare in financieel opzicht (kostenbeheersing)
- afstemming op aanverwante voorzieningen
- de garantie van overleg met advies van organisaties van het P.I.
- het openen van beroepsmogelijkheden

Motieven:

In zijn algemeenheid gaat het om behoeftebepaling, onderzoek naar omvang en aard, de gewenste spreiding afstemming onderling en met samenhangende voorzieningen van welzijnszorg.

Gekozen is daarbij in beginsel voor decentralisatie.

Centrale richtlijnen, zienswijzen etc. zijn hierbij nodig om de gewenste uniformiteit te waarborgen en om de financiële middelen te leiden naar de plaats waar deze het meest nodig zijn. Goedkeuring van de provinciale plannen door het rijk is niet aan de orde.

(Zie de inleiding op de wet, pagina XIX t/m XXIV).

Voorts was er sprake van een achterstandssituatie ten aanzien van deze voorzieningen, welke achterstand door middel van deze planprocedure in korte tijd moest worden weggewerkt.

Samenhang:

Er bestaat samenhang met planprocedures in de Wet Ziekenhuis Voorzieningen.

De planprocedure wordt gebruikt in samenhang met de volgende beleidsinstrumenten:

- a) de rijksgarantieregeling.
- b) de erkenningsregeling.

ad a): - Rijksregeling gezinsvervangende tehuizen voor gehandicapten.
- Rijksregeling dagverblijven voor gehandicapten.

ad b): - zie artikel 18 TVWMD.

Kostenevaluatie:

Ten aanzien van de fasen: voorbereiding, vaststelling en beoordeling worden de kosten op 150 mensdagen (per fase) geschat.
Bij de fasen: bezwaar- en beroep, uitvoering en financiering wordt van incidentele werkzaamheden gesproken.
De rest is niet ingevuld.
De planprocedure brengt géén kosten mee voor derden.

Het planningsproces is zowel op investerings- als op exploitatie uitgaven gericht.
De eventuele rente-kosten (± f. 500.000,-) worden via de AWBZ doorberekend.

De kosten hangen in zoverre onvermijdelijk samen met de planvoorschriften, dat bij de voorzieningen van de TVWMD niet direct sprake is van uitgebreide planvoorschriften.
Er zijn dus ook geen kosten die kunnen voortvloeien uit de zogenaamde planvoorschriften.
De kosten genoemd onder hoofdstuk 4.6. staan in direct verband met het plannen en moeten dus in ieder geval gemaakt worden.

Varianten:

Een vereenvoudiging van de planprocedure (variant 1) is niet aan de orde. Het systeem is al tot zijn essenties teruggebracht:
Wat er in feite gevraagd wordt aan de Provincies - en dat is tot dusver 2x gebeurd - is, dat zij eens in de drie of vier jaar naar het Rijk een planningsrapport opsturen, waarin de behoefte aan voorzieningen is gegeven!
Samenvoeging van de planprocedure met andere planprocedures is technisch wél denkbaar (variant 2).
In de ministerraad is reeds besloten om vóór 1 januari 1990 uit te spreken of de onderhavige planprocedures zullen opgaan in de WVG, dan wel de KSW.

Gevolgen van de toepassing van de samenvoegingsvariant (variant 2):
a) voor de doelstellingen: geen.
b) voor de kostenkant: hogere kosten (taakverzwaring lagere overheden, complexere afstemming, langere procedures).

Gunstige effecten van deze variant:

- planning vindt meer integraal plaats.

Ongunstige effecten van deze variant:

- het eigen karakter van de M.D.-voorzieningen komt in het gedrang.

Als de wetgever zou besluiten de TVWMD op te heffen, is afschaffing van de planprocedure op zich denkbaar (variant 4).

Gevolgen van toepassing variant (voor de doelstellingen):

- a) de eerste 5 doelstellingen zullen niet meer gerealiseerd kunnen worden.
- b) voor de kostenkant: nihil.

Gunstige effecten van deze variant: geen.

Ongunstige effecten van deze variant:

rechtsonzekerheid aangezien
hier sprake is van sociale
verzekering.

33/33A. Provinciaal/Gemeentelijk plan en programma sociaal cultureel werk:

Beschrijving:

De grondslag van de planprocedure is geregeld in de Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk (Staatsblad nr. 301, 26 juni 1980).

De regeling is op 28 juni 1980 in werking getreden.

Er wordt ten aanzien van de regeling deregulering overwogen.

De regeling heeft de vorm van een AmvB.

In hoofdstuk III (v.w.b. gemeente) en in hoofdstuk IV (v.w.b. provincie) wordt de planprocedure geregeld.

In de Gemeente - c.q. Provinciewet worden nadere voorschriften of aanwijzingen betreffende de planprocedure gegeven.

Doelstellingen en motieven:

De doelstellingen van de RBR/SCW zijn samen te vatten als de bevordering van harmonisatie, samenhang, bereikbaarheid, flexibiliteit, rechtszekerheid en democratisch functioneren.

Vindplaats: de artikelen 2 en 3 alsmede de toelichting op de regeling.

De doeleinden liggen in het verlengde van de richting die de Knelpuntennota, het rapport in juni 1974 door de beraadsgroep "knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving" opgesteld, aangeeft. Door middel van de planprocedure zou kunnen worden bevorderd dat de burgers meer dan tot nu toe verantwoordelijkheid kunnen dragen voor eigen en ander welzijn.

In het besluitvormingsproces zou kunnen worden bepaald aan welke activiteiten in welke mate steun kan worden verleend.

Tevens zouden belanghebbenden (mede)zeggenschap moeten hebben in de vormgeving en programmering van activiteiten.

Vindplaats: Toelichting op de regeling.

Samenhang:

Er is geen samenhang met andere planprocedures op hetzelfde beleids-terrein.

De planprocedure wordt gebruikt in samenhang met andere beleidsinstrumenten, namelijk de tijdelijke rijksbijdrageregeling ter stimulering van emancipatie-werk.

Uitvoering/Toezicht op uitvoering:

Ten aanzien van de uitvoering zijn sancties door hogere overheden mogelijk: indien niet wordt voldaan aan de gestelde regelen kan de totale rijksbijdrage worden ingehouden c.q. teruggevorderd.

Dit is de enige sanctiemogelijkheid die de regeling kent.

Tevens zijn er uitzonderingsbepalingen op de planprocedure: wanneer een rijksbijdrage wordt aangevraagd minder dan f. 75.000,- geldt géén planverplichting.

Gemeenten kunnen dan volstaan met indiening van een lijst met te subsidiëren instellingen en groepen alsmede een subsidieverordening (artikel 69).

Hiervan is sprake bij ongeveer 40% van alle gemeenten.

Kostenevaluatie:

De duur van het planningproces wordt geschat op 2 á 3 jaar (eerste keer). Lange duur in verband met aanlopmoeilijkheden. Verklaring voor mogelijk tijdsverschil tussen formele- en feitelijke duur van het planningsproces wordt niet gegeven.

De kosten per fase zijn niet goed te schatten: er loopt thans een evaluatie-onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven met betrekking tot de financieel-bestuurlijke kant van de regeling.

De kosten voor de beoordelingsfase bedragen: 12 mensjaren (11 buitendienst ambtenaren en 1 op WVC).

Met betrekking tot de fase bezwaar- en beroep wordt opgemerkt, dat de duur van het Kroonberoep 2 jaar bedraagt.

Voor de overige fasen is geen schatting van het aantal benodigde mensdagen gegeven.

De planprocedure brengt kosten mee voor derden in die zin, dat gemeenten op basis van instellingen-plannen hun SCW-beleid opzetten. Dit kost de instellingen ook geld.

De vraag, in hoeverre het planningsproces gericht is op investerings- en/of exploitatie-uitgaven, is onbeantwoord gebleven.

Indien planvoorschriften niet zouden zijn gegeven, lagen de kosten waarschijnlijk een stuk lager.

Varianten:

Onlangs werd besloten tot een vereenvoudiging van de regeling en een versimpeling van de daarin opgenomen procedures.

Een en ander dient echter nader te worden gezien in relatie tot de ontwikkelingen rondom de Kaderwet Specifieke Welzijn (KSW).

(Gevolgen van toepassing variant 1):

- a) voor de doelstellingen: bij versimpeling behoeven de doelstellingen achter de regeling niet te worden aangepast.
- b) voor de kostenkant: vergroting van de mogelijkheid om een eigen vorm te geven aan gemeentelijk c.q. provinciaal sociaal-cultureel beleid zal kostenbesparende gevolgen hebben.

Gunstige effecten van deze variant 1):

- kostenbesparing.
- afname bureaucratische bepalingen.
- meer mogelijkheden tot eigen vormgeving aan plaatselijk- en provinciaal sociaal-cultureel beleid.

Ongunstige effecten van deze variant 1):

- vermindering van rijksinvloed op gedecentraliseerd sociaal-cultureel beleid.

Ten aanzien van variant 2 (samenvoegen) wordt opgemerkt:

Bij de voornemens tot vereenvoudiging van de regeling is rekening gehouden met de wijzigingen op gemeente- en provinciewet.

Daarnaast is afstemming gezocht op de bijdrageregeling.

Maatschappelijke Dienstverlening.

De rest is niet ingevuld (gevolgen van toepassing variant 2 en dergelijke).

In het kader van variant 3) kan worden verwezen naar de KSW.

De rest is niet ingevuld.

Variant 4) is in z'n geheel niet ingevuld.

34 Beleidsplannen minderhedenbeleid vier grote gemeenten

Beschrijving

De planverplichting berust op het besluit bestuurlijk overleg, Rijk-vier grote gemeenten- VNG, uitgewerkt in het besluit van de Welzijnsraad van 27 oktober 1980.

De verdeling van de gelden heeft de afgelopen jaren plaats gevonden volgens deze plannen, maar is nu aan herbezinnig onderhevig.

Aanwijzingen omtrent wat er in het plan dient te worden opgenomen, zijn te vinden in de goedkeuringsbrieven aan de vier grote gemeenten. Er is een relatie met de tijdelijke bijdrageregeling extra bestuurskosten gemeenten.

Doelstelling

Het besluit, en de daarin opgenomen planverplichting dient twee doelstellingen:

1. ontwikkeling van een minderhedenbeleid door de vier grote gemeenten
2. het geven van een maximale beleidsruimte voor deze gemeenten met behoud van mogelijkheid tot sturing door het rijk op grond van bepaalde toetsingscriteria.

Samenhang

Er is geen samenhang met andere planprocedures, of andere beleidsinstrumenten

Nadere beschrijving planprocedure

Het gaat hier om een jaarlijks door de vier grote gemeenten op te stellen globaal plan ter invulling van de besteding van de minderhedengelden van de grote vier, waarbij door de gemeenten de verdeling over de departementen volgens het voorstel van het rijk moet worden gevolgd.

De taakverdeling is daarbij als volgt: de vier grote gemeenten bereiden het plan voor, stellen het vast en voeren het uit; het rijk beoordeelt het plan aan de hand van toetsingscriteria, en zorgt voor de financiering.

Beschrijving per fase

Vorbereidingsfase: de planverplichting kent alleen het voorschrift dat minderhedenbeleidsplannen met inspraak van de betrokken minderheidsgroepen tot stand moet komen. De minderheden moeten daarbij in de gelegenheid worden gesteld hun mening vóór de vaststelling van het plan kenbaar te maken.

vaststelling: De gemeenteraad moet het plan vaststellen. Het plan moet jaarlijks vóór 1 december voorafgaand aan het betrokken begrotingsjaar worden ingediend. Hoe het plan moet worden bekend gemaakt is niet voorgescreven.

Het plan moet na vaststelling aan het departement worden toegezonden ter goedkeuring. Er is een procedurewijziging in voorbereiding waarbij wordt uitgegaan van stilzwijgende goedkeuring achteraf, en waarbij termijnen worden gesteld.

Bij de toezending dient 1 exemplaar van het plan en het verslag van de inspraak te worden ingeleverd.

Wijzigingen in het beleidsplan door de gemeente zelf kan voor vaststelling door de gemeenteraad en blijkt uit verslaglegging achteraf.

beoordeling:

Het plan wordt getoetst aan de volgende criteria:

1. De gelden moeten in hun geheel extra ten goede komen aan het minderhedenbeleid in de desbetreffende gemeente;
2. Er moet, binnen de rangorde van gemeentelijke prioriteiten, sprake zijn van een evenwichtige verdeling over alle minderheidsgroepen (etnische minderheden en woonwagenbewoners);
3. De voorstellen van gemeenten mogen niet in strijd zijn met de hoofdlijnen van het ter zake gevoerde rijksbeleid;
4. De invulling van de plannen moet tot stand zijn gekomen met inspraak door alle minderheidsgroepen en de plannen moeten zijn goedgekeurd door de gemeenteraad.

De minister beoordeelt het plan, op advies van de Interdepartementale Coördinatiecommissie minderhedenbeleid (ICM). De beoordeling heeft het karakter van goedkeuring. De besluitvorming rond de beoordeling is als volgt geregeld:

Het beleidsplan wordt globaal besproken in subcommissie van ICM. Directie Coördinatie minderderhedenbeleid stelt vervolgens een concept-antwoordbrief op, waarin opmerkingen van departementen verwoord zijn. ICM stelt de concept-antwoordbrief vast. De minister stelt definitieve antwoordbrief vast.

bezwaar en beroep: geen mogelijkheden

uitvoering/toezicht op uitvoering:

Het enige voorschrift op dit punt vereist verslaglegging van de besteding, goedgekeurd door de gemeenteraad.

sancties/uitzonderingsbeperkingen:

Er zijn geen uitzonderingsbepalingen; wel sancties: De, minister kan besluiten tot stopzetting van het subsidie, indien blijkt dat de middelen in afwijking van de gestelde criteria worden besteed.

Hiervan is tot nu toe geen gebruik gemaakt. Wel wordt in de goedkeuringsbrief de aandacht gevraagd voor bepaalde bestedingsvoorstellen, met het verzoek tot wijziging of tot nadere onderbouwing.

financiering: Het betreft hier een specifieke uitkering van het rijk; 100% kostendekkend.

Procedureduur: 1 jaar.

kosten: de beoordelingsfase kost het rijk ongeveer 20 mensdagen per jaar. Kosten voor derden: burgers in verband met inspraak.

Varianten: niet ingevuld.

35. Provinciaal plan nieuwe scholen speciaal onderwijs:

Beschrijving:

De grondslag van de planprocedure is geregeld in de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.

(Staatsblad 1982, 730.)

Streefdatum voor de inwerkingtreding van de regeling is 1 januari 1985.

Ten aanzien van de regeling overweegt Onderwijs en Wetenschappen geen deregulering. Wel worden de planprocedures onderzocht in het interdepartementale dereguleringsonderzoek.

De regeling heeft de vorm van een wet. De planprocedure wordt geregeld in art. 61-72 Interimwet. De Wet maakt melding van een facultatieve AmvB, waarin uitvoeringsvoorschriften kunnen worden gegeven. Er is nog geen beslissing genomen over het al dan niet opstellen van deze AmvB. Er bestaat een relatie met een specifieke uitkering: indien een school in het plan wordt opgenomen, komt hij voor bekostiging in aanmerking.

Doelstellingen en motieven:

Het treffen van wettelijke voorzieningen voor het speciaal onderwijs ter bevordering van ononderbroken ontwikkeling van de kinderen voor wie vaststaat dat overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering aangewezen is.

(Considerans Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (Stb. 1982, 930);

Zie ook Memorie van Toelichting Tweede Kamer, zitting 1980-1981, nrs. 3-4, pagina's 1-2)

De volgende motieven hebben geleid tot het opnemen van de planprocedure in de regeling:

Het nemen van zorgvuldige beslissingen over het voor bekostiging in aanmerking brengen van nieuwe scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.

Het mogelijk maken van een toetsing van de noodzaak van een nieuwe school aan het geheel van onderwijsvoorzieningen in een bepaald gebied. MvT, t.a.p. pagina 8

Doel plan: het komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen in de betrokken provincie

Uitvoering/Toezicht op uitvoering:

Met betrekking tot de uitvoering kunnen de hogere overheden sancties uitoefenen.

In het kader van de goedkeuring van het plan:

- niet goedgekeurde scholen worden niet gefinancierd;
- opdracht minister om alsnog openbare scholen in plan op te nemen;
- opdracht minister om bekostiging school in het eerste jaar van de planprocedure in het plan op te nemen.

Ten aanzien van de uitvoering in engere zijn geen sancties opgenomen ten aanzien van de gemeente en provincie; toezicht vindt plaats op de gebruikelijke manier op grond van de gemeentewet en de provinciewet.

Ten aanzien van de bijzondere scholen is de sanctie van inhouding van de subsidie mogelijk

Tevens zijn er uitzonderingsbepalingen op de planprocedure:
artikel 64: Als uitbreiding van de vernieuwingen niet wordt verlangd, blijft vaststelling van het plan achterwege.

Samenhang:

Er bestaat samenhang met andere planprocedures:

- planprocedure Wet Basisonderwijs artikel 52 en verder
- planprocedure Wet Basisonderwijs artikel 65 en verder

Met betrekking tot samenhang met andere beleidsinstrumenten wordt opgemerkt:

Andere beleidsinstrumenten komen aan de orde als de planprocedure is voltooid en de school voor bekostiging in aanmerking is gebracht:

- voorziening in de huisvesting geschiedt door middel van opname op het huisvestingsoverzicht
- de school dient overigens aan de in de wet opgenomen subsidievoorwaarden te voldoen

Kostenevaluatie:

Schatting van de formele duur van het planningsproces levert het volgende beeld:

Formeel: vóór 1 februari verzoeken

vóór 1 augustus vaststelling plan voor 4 opvolgende jaren

vóór 1 december goedkeuring minister

samen 11 maanden; over de feitelijke duur bestaat geen informatie, aangezien de procedure nog niet in werking is getreden

Een schatting van de gemiddelde duur van het planningsproces: beroep op de Kroon duurt ruim 1 jaar, samen dus ongeveer 2 jaar

Beslissing in beroep wordt echter weer verwerkt in de volgende plan-procedure

Ergo: geen verschil tussen formele en materiële duur van de procedure, aangezien de betrokkenheid van provincie en ministerie slechts een formele is.

Verklaring van een mogelijk tijdsverschil tussen de formele en de feitelijke duur van het planningsproces is hier niet van toepassing, daar het hier om een voorgenomen procedure gaat.

Schatting van de kosten (in aantal mensdagen en dergelijke) is niet gegeven.

Wél een toelichting op de plankosten:

TOELICHTING PLANKOSTEN

Het is bijzonder moeilijk om de plankosten te schatten.

Ten eerste is de planprocedure nog niet in werking getreden, zodat geen ervaringsgegevens bekend zijn. Ten tweede zijn de planvoorschriften beperkt, zodat de provincie ruimte heeft om de opstelling van het plan naar eigen inzichten voor te bereiden en te begeleiden.

Formeel is de rol van de provincie grotendeels lijdelijk.

Bij de opstelling van het plan gaat men immers in de eerste plaats uit van verzoeken en voorts van de noodzakelijk geachte openbare scholen. Gelet op de aantallen verzoeken om rijksbijdrage voor nieuwe scholen die volgens de thans vigerende bepalingen worden gedaan zal een provincie jaarlijks niet meer dan 5 à 10 verzoeken te behandelen krijgen, waarvan er naar verwachting niet meer dan 5 zullen resulteren in plaatsing op het plan van een nieuwe school.

Materieel kan de provincie ook een actieve rol gaan spelen.

Men kan onderzoek naar behoeften starten, demografische prognoses ontwikkelen, overleg met besturen-, vakorganisaties en ouderverenigingen starten, ten einde het doen van verzoeken te stimuleren en het voorzieningenniveau te verbeteren.

Noch het aantal op grond van de huidige praktijk te verwachten verzoeken, noch de aard van de in de wet opgenomen voorschriften geven aanleiding om voor enige voor de onder 5.1.d. genoemde kostensoorten uitgaven van enige omvang te ramen.

Bij gebrek aan ervaringsgegevens is het verder niet mogelijk om vast te stellen of de hantering van de procedure in de praktijk wel tot kosten zal leiden en zo ja, tot hoeveel.

Vooralsnog wordt er daarom van uitgegaan, dat de uit de planprocedure voortvloeiende werkzaamheden, zowel bij de provincies als bij het Rijk, binnen de bestaande formaties kunnen worden opgevangen.

De betreffende planprocedure brengt wellicht kosten mee voor derden: Het bevoegd gezag van een bijzondere school en de gemeente als bevoegd gezag van een openbare school zullen, als zij een school willen stichten, dat aan de hand van prognoses of anderszins moeten motiveren, dan thans het geval is.

Dit kan kosten met zich meebrengen. Deze zijn echter te beschouwen als kosten van beheer en bestuur wanneer bij de Overgangswet een grond in de Interimwet wordt opgenomen (+ inspraakkosten!).

Het planningsproces is zowel op investerings- als op exploitatieuitgaven gericht: in samenhang hiermee wordt het volgende opgemerkt: Het planproces is gericht op het stichten van een nieuwe school. Daarmee zijn zowel investeringsuitgaven als exploitatie uitgaven gemeind. Als de school op het plan is geplaatst begint echter pas de procedure die gericht is op het concrete huisvesten van de school, dus nadat de planprocedure is afgerond.

Tijdens de planprocedure is er dus nog geen sprake van investeringen en rentekosten. De gemeente voorziet in de huisvesting van openbare en bijzondere scholen en stelt daarvoor alle benodigde gelden beschikbaar.

Ten aanzien van de vraag, in hoeverre de kosten onvermijdelijk samenhangen met de planvoorschriften, wordt het volgende opgemerkt:

Ook thans verrichten provincie en centrale overheid werkzaamheden die betrekking hebben op het stichten van nieuwe voorzieningen voor het speciaal onderwijs. De nieuwe planvoorschriften zijn opgenomen in een bekostigingsstelsel waarin de oude bepalingen niet meer zouden passen. De nieuwe bepalingen beogen een zekere afweging mogelijk te maken door de verschillende beslissingen in een plan bij elkaar te brengen.

Tevens wordt een zekere verschuiving aangebracht van de activiteiten die de gemeente weliswaar niet formeel, maar toch wel materieel, onder het oude stelsel zouden moeten verrichten, naar de provincie.

Hoewel de planbepalingen een uitbreiding van de bevoegdheden en daarmee enige toename van de werkzaamheden voor de verschillende overheden met zich meebrengen, is de wijziging ten opzichte van het oude stelsel vooral van kwalitatieve aard. Het nieuwe stelsel beoogt zorgvuldige beslissingen mogelijk te maken.

Bovendien is het aantal nieuwe scholen waarvoor jaarlijks planwerkzaamheden zouden moeten worden verricht, gering. Het aantal te behandelen aanvragen zal naar schatting niet meer dan 5 à 10 bedragen.

Ten slotte stelt het nieuwe stelsel het plan in de plaats van de incidentele beslissingen die de provincie thans neemt bij het uitoefenen van toezicht op de beslissingen van de gemeente inzake de stichting van openbare scholen, zodat de planprocedure op dit punt ook een grotere efficiency tot gevolg kan hebben.

Varianten:

Vereenvoudigen van de planprocedure is mogelijk door de twee toetsende niveaus (vaststelling door provincie en goedkeuring door de minister) terug te brengen tot één. Gezien de relatie die er bestaat met de

bekostiging zou dit het ministerieel niveau moeten zijn.
Het plan wordt dan een ministerieel plan, analoog aan dat van de wet op het voortgezet onderwijs.

Gevolgen van toepassing variant 1):

a) voor de doelstellingen:

Het zal moeilijker zijn om de behoefte in een provincie of in een regio tegen elkaar af te wegen; de essentie van het inschakelen van een lagere overheid is juist de beslissing te leggen bij die organen die er het meest bij betrokken zijn. Bovendien valt de relatie weg met de plannende taak die de provincie heeft op het gebied van gezondheids- en welzijnsvoorzieningen.

b) voor de kostenkant:

geen

Gunstige effecten van deze variant:

- een beter overzichtelijke procedure.
- centraal overleg met landelijke onderwijsorganisaties mogelijk.

Ongunstige effecten van deze variant:

- slechtere afweging van behoeften.
- onvoldoende geïnformeerd zijn van de beslissingen.
- minder zorgelijke beslissingen door ontbreken van vaststelling en toetsing.
- minder beroepsmogelijkheden.

Samenvoeging van de planprocedure met andere planprocedures is in theorie denkbaar (variant 2). Ten aanzien van samenvoeging wordt opgemerkt: Op het gebied van onderwijsvoorzieningen bestaat geen provinciaal plan. Voor het voortgezet onderwijs is er een in voorbereiding. Dit is wel anders van opzet. Bovendien bestaat er uitsluitend een relatie tussen de stichting van scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en scholen voor regulier voortgezet onderwijs. Samenvoeging van beide procedures is theoretisch denkbaar.

Gevolgen van toepassing:

a) voor de doelstellingen:

Bij een dergelijke samenvoeging zal het toch noodzakelijk zijn om bij de opstelling van het plan het stichten van een school voor speciaal onderwijs op zijn eigen merites te beschouwen. Dat wil zeggen, dat daarbij andere punten van afweging aan de orde komen dan bij de stichting van scholen voor voortgezet onderwijs, bij-

voorbeeld de relatie met welzijnsvoorzieningen. Afhankelijk van de uitwerking van de samenvoeging zullen de gevolgen dus nihil, dan wel vernietigend zijn.

b) voor de kostenkant: geen.

Gunstige effecten van deze variant 2):

relatie tussen beslissingen over nieuwe scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en beslissingen over nieuwe scholen voor regulier voortgezet onderwijs.

Ongunstige effecten van deze variant 2):

De in voorbereiding zijnde procedure voor het regulier voortgezet onderwijs is veel omvangrijker en ingewikkelder dan de procedure voor het speciaal onderwijs. Afhankelijk van de uitwerking zouden de procedures voor het speciaal onderwijs dus ook - onnodig - ingewikkelder kunnen worden.

De relatie met de huisvestingsprocedure is in het V.O.-plan een geheel andere. In de ISOVSO is de huisvestingsprocedure analoog aan die van de WBO.

Ook variant 3 (afschaffen planprocedure en vervangen door ordenende- of normerende wetgeving) wordt niet uitgesloten: een mogelijk toepassing bestaat uit het vervangen van de beleids marge die provincie en minister nu hebben door getallen.

Gevolgen van toepassing variant 3):

a) voor de doelstellingen:

- geen afweging meer; slechts een beoordeling van de prognoses. Daarmee valt de mogelijkheid om te toetsen of scholen van een bepaalde omvang wel in het evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen passen. De in de regeling ingebouwde beleids marge werd nu juist als een verworvenheid beschouwd ten opzichte van het bestaande systeem.

b) voor de kostenkant: geen.

Gunstige effecten van deze variant:

- vereenvoudiging
- grote (rechts) zekerheid.

Ongunstige effecten van deze variant:

- beleids marge vervalt. Daarmee wordt vooral de stichting van kleinere scholen waaraan binnen het geheel van onderwijsvoorzieningen in een bepaalde regio behoefte zou kunnen bestaan, onmogelijk. De eenvoud van het getal werkt bovendien vergroevend. De behoeften zijn niet overal hetzelfde.

Afschaffen van het planprocédé en het te voeren beleid overlaten aan de lagere overheden, is alleen mogelijk in combinatie met normerende wetgeving. Hierover wordt opgemerkt: Variant op variant 3: Gezien de in de Grondwet opgenomen garanties kan het beleid, in casu regelgeving, niet worden overgelaten aan lagere overheden, dan wanneer dit gepaard gaat met normerende wetgeving. Daarmee wordt dan teruggevallen op het thans volgens de Lager-onderwijswet 1920 geldende systeem voor het g.l.o..

Gevolgen van toepassing:

- a) voor de doelstellingen: zie variant 3.
- b) voor de kostenkant: de kosten in dit systeem zijn moeilijker beheersbaar.
- (on)gunstige effecten van deze variant 4): zie variant 3.

36. Provinciaal plan onderwijsvoorzieningen voortgezet onderwijs:

Beschrijving:

De grondslag van de planprocedure is geregeld in de Wet planning voortgezet onderwijs (voorlopig concept-wetsontwerp, dat de Ministerraad nog niet is gepasseerd). Streefdatum voor inwerkingtreden: 1 oktober 1985.

Het ontwerp bevat grondslag voor uitvoeringsvoorschriften bij AmvB. Er bestaat geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven:

Doelstelling:

Nastreven van een doelmatig beheer van het stelsel van onderwijsvoorzieningen en van de voorzieningen in de huisvesting van het voortgezet onderwijs (v.o.), mede gelet op de voortdurende inhoudelijke en structurele ontwikkelingen die zich in het onderwijs voordoen (MvT en vergelijk ook artikel 2, eerste lid).

In een discussienota "Minder leerlingen, en toch" (....) is een analyse gegeven van de complexiteit ten aanzien van de soorten procedures in het v.o., zoals die thans functioneren. Ook is aangegeven hoe weinig samenhang die procedures in de praktijk vertonen. Daarnaast wordt het v.o. thans met daling in de leerlingentallen geconfronteerd. Deze daling en de schoolorganisatorische gevolgen van de onderwijsinhoudelijke vernieuwingen maken herschikking en sanering nodig. De nieuwe wettelijke regeling is bedoeld om die complexe problematiek te kunnen beheersen.

Motieven:

Wet bevat een stelsel van planprocedures en beoogt artikel 64 t/m 76 en 107 t/m 112 van de Wet Voortgezet Onderwijs te vervangen. Daarnaast bevat de wet een planprocedure voor de voorziening in de huisvesting naar het model van de Overgangswet op het basisonderwijs (OWPO); (informeel bestaat overigens al een scholenbouwplan).

Belangrijk nieuw element is het landelijk meerjarig beleidsplan dat beoogt een landelijk kader voor het voortgezet-onderwijsbeleid te zijn en tevens planningskader voor de provincies.

Vergelijk het capaciteitsplan in w.o. Wet op het hoger beroepsonderwijs (WHBO, artikel 82a e.v.) (Kamerstukken 16803)

Samenhang:

Er bestaat samenhang met andere planprocedures, namelijk:

Voorlopig alleen v.w.b. vormgeving met OWPO en WHBO

Inhoudelijk samenhang in de praktijk te verwezenlijken; landelijk meerjarig beleidsplan (ook in andere wetten) biedt daartoe de mogelijkheid.

Belangrijk is nog dat plannende provincie geacht mag worden naar samenhang te streven tussen verschillende niet-onderwijs sectoren en onderwijsvoorzieningenplanning.

De planprocedure wordt tevens gebruikt in samenhang met andere beleidsinstrumenten:

Inrichtingsvoorschriften (bekostigingsvoorwaarden) en specifieke voorwaarden, bijv. bij experimenten.

Echter niet zo dat planningsautoriteit (=provincie) deze beleidsinstrumenten kan hanteren.

Uitvoering/Toezicht op uitvoering:

Met betrekking tot de uitvoering worden in artikel 3 en WVO (artikel 104) sanctiebepalingen gegeven.

Er zijn tevens uitzonderingsbepalingen op de planprocedure: deze beperkingen hebben betrekking op spoedprocedures, artikel 29. gedeputeerde staten/provinciale staten verlenen de bevoegdheid tot het hanteren van deze bepalingen. Moeilijk te voorspellen is, in hoeverre gebruik gemaakt wordt van deze bepalingen. Dit hangt af van de behoefte aan snelle beslissingen in bepaalde sectoren (zie ook Memorie van Toelichting).

Kostenevaluatie:

Ten aanzien van de schatting van de formele duur van het planningsproces wordt het volgende opgemerkt: Volgens de wet 16 maanden van af het ogenblik van aanvang tot aan beoordeling door de minister; voorziening kan dan na 21 maanden van start gaan, indien plan in die startdatum voorziet. Bij spoedprocedure kan de duur aanmerkelijk worden verkort. Op grond van ervaringen met de thans nog functionerende planprocedure: moet rekening worden gehouden met een duur van 33 à 45 maanden.

Verklaringen voor het tijdsverschil:

- a. voorbereidingstijd van de aanvragen
- b. niet iedere voorziening krijgt direct startdatum
- c. effect beroepsprocedures niet te voorspellen

De kosten met betrekking tot de voorbereidingsfase werden geschat op plusminus 8400 mensdagen; het betreft hier structurele werkzaamheden. De kosten in de vaststellings-fase worden geschat op plusminus 1300 mensdagen.

Incidentele werkzaamheden worden genoemd in de bezwaar- en beroepsfase: schatting van het aantal benodigde mensdagen wordt hier niet gegeven.

Bij de uitvoeringsfase wordt gesproken van incidentele werkzaamheden, het aantal geschatte mensdagen bedraagt plusminus 650.

Met betrekking tot de financieringsfase wordt opgemerkt dat de kosten van de financiering gelijk zijn aan de huidige kosten.

(deze taak blijft Onderwijs en Wetenschappen vervullen.) De werkzaamheden in deze fase zijn structureel van aard: een schatting van de benodigde mensdagen wordt niet gegeven.

De planprocedure brengt de volgende kosten mee voor derden:

De indieners van aanvragen - bevoegde gezagsorganen - hebben voorbereidingskosten.

Het is de bedoeling middelen die thans aan de landelijke organisaties worden verstrekt voor hun bijdrage aan het zogenaamde Plan van Scholen aan te vullen en over te hevelen naar de bevoegde gezagsorganen: plusminus f. 3 miljoen.

Bij de voorzieningenplanning is het strikt genomen niet aan de orde of het planningsproces al dan niet gericht is op investeringsuitgaven en/of exploitatie-uitgaven.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre de kosten samenhangen met de planvoorschriften wordt opgemerkt:

De afweging ten aanzien van dit specifieke onderwerp is de volgende (zie ook Memorie van Toelichting pagina 38): De nieuwe planvoorschriften kosten zo'n 5 miljoen extra. Deze investering is, naast de wettelijke aanpassingen (bijvoorbeeld hogere stichtingsnorm), een noodzakelijke voorwaarde om tot herschikking van het scholenbestand te komen zonder dat dit langs de weg van koude sanering gebeurt.

Varianten:

Deze zijn niet ingevuld.

37. Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen:

Beschrijving:

De grondslag van de planprocedure is geregeld in de Wet op het Basisonderwijs (WBO). Staatsblad 1981, nr. 468.

Er is besloten dat de regeling in werking zal treden op 1 februari 1984 (streefdatum).

Ten aanzien van de regeling wordt geen deregulering overwogen.

De regeling heeft de vorm van een wet (planprocedure is geregeld in artikelen 51 t/m 62 WBO).

Er bestaan geen nadere voorschriften of aanwijzingen betreffende de planprocedure. Er bestaat een relatie met een specifieke uitkering: bekostiging openbare- en bijzondere basisscholen.

Doelstellingen en motieven:

Doelstellingen:

- bevorderen systematische beleidsvorming op gemeentelijk niveau
- bevorderen voorspelbaarheid beleid
- bevorderen van de veiligstelling van specifieke belangen

Motieven:

De wens van de rijksoverheid om gemeenten in plaats van de tot nu toe gebruikelijke incidentele besluitvorming te laten komen tot een meer planmatige aanpak, waarbij erop toegezien wordt dat leerlingen maar één keer aan een nieuw gestichte school toegerekend kunnen worden.

Samenhang: Met huisvestingsbeleid WBO (artikelen 63 t/m 78).

Er bestaat samenhang met andere beleidsinstrumenten, namelijk financiering van basisscholen.

Kostenevaluatie:

Duur van het planningsproces volgens de regels:

gemeente (incidenteel) 1 april tot 1 oktober (voorbereiding/vaststellen).

GS (incidenteel) half oktober - 1 februari (goedkeuring)

Schatting duur van gemiddelde planningsproces: een beroep op gedeputeerde staten en/of de Kroon kan tot 2 à 3 jaar in beslag nemen.

Het aantal beroepen is nu nog niet te overzien

De verwachte duur van een gemiddelde procedure zal daarom circa één jaar bedragen.

De te maken kosten behoren tot de kosten beheer en bestuur waar een vergoeding voor verleend wordt. Deze kosten zijn als volgt opgebouwd. Voor de voorbereidingsfase worden de kosten met betrekking tot aantal mensdagen geschat op 1150 en de overige kosten op f. 100.000,-. De werkzaamheden zijn zowel structureel als incidenteel van aard. (voor openbaar onderwijs: structureel, voor bijzonder onderwijs: incidenteel).

Het aantal schoolstichtingen wordt geschat op 100 per jaar in geheel Nederland.

Ten aanzien van de vaststellingsfase worden de overige kosten op f. 75.000,- geschat. Het geschatte aantal mensdagen bedraagt hier 750. De werkzaamheden zijn zowel incidenteel als structureel van aard. Bij de beoordelingsfase wordt gesproken van zowel structurele als incidentele werkzaamheden. Het aantal benodigde mensdagen wordt geschat op 1050. De overige kosten bedragen f. 100.000,-.

De fasen bezwaar/beroep en uitvoering brengen aan kosten ieder afzonderlijk 100 mensdagen mee en f. 10.000,- aan overige kosten. De werkzaamheden in deze fasen zijn incidenteel van aard. De planprocedure brengt kosten mee voor derden (schoolbesturen): f. 125.000,-

De investerings- en/of exploitatie-uitgaven moeten leiden tot een stichting van een basisschool.

Voor de gestichte basisschool zal een vergoeding voor investeringsuitgaven en expl. uitgaven uitgekeerd worden.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre de kosten onvermijdelijk samenhangen met de planvoorschriften, wordt het volgende opgemerkt:

Als 0 - situatie wordt de huidige situatie voor stichting onder de kleuter- en lager-onderwijswet (ko/lo-wetgeving) aangehouden.

I voorbereiding en vaststelling op gemeentelijk niveau van het plan zal minder tijd kosten, omdat allerlei voorbereidende werkzaamheden in één keer uitgevoerd zullen worden.

(Eén maal prognose maken, één maal onderwijscommissie, één maal stukken typen, één maal aan de orde in raadsvergaderingen enzovoort.

Alle werkzaamheden die ten behoeve van het plan uitgevoerd moeten worden, worden ten behoeve van de ko/lo wetgeving ook uitgevoerd, met het verschil dat het daarvoor verscheidene malen per jaar zal gebeuren.

II goedkeuring door GS

Ongeveer dezelfde werkzaamheden, alleen ook hier geen incidentele beslissingen maar alles uit één gemeente in één keer.

Het feit dat nu ook raadsbesluiten ten behoeve van het bijzonder onderwijs onder toezicht gebracht worden zal niet tot meer werkzaamheden leiden omdat tegelijkertijd alle besluiten voor het openbaar onderwijs nu in één keer behandeld worden.

III Beroepen op GS en Kroon zullen hetzelfde blijven of wellicht dalen omdat bevoegde gezagsorganen zullen zien hoe anderen in dezelfde omstandigheden behandeld worden.

Varianten:

Variant 1: vereenvoudiging van de planprocedure:

- Bij het ontwerpen van de planprocedure is er al naar gestreefd een zo eenvoudig, overzichtelijk en rechtvaardig mogelijke methode voor schoolstichtingen te bedenken, welke de in de Grondwet geregelde vrijheid van onderwijs waarborgt.
- De procedure is zodanig dat de lagere overheden vaststellen en goedkeuren en het rijk daarop moet bekostigen
- Een eenvoudiger methode waarbij de vaststelling niet op rijksniveau plaatsvindt, is op dit moment niet voorstelbaar. Als enige variant valt te bedenken dat vaststelling en goedkeuring beide op rijksniveau plaatsvinden.

Variant 1a: vaststelling/goedkeuring op Rijksniveau.

Gevolgen toepassing voor de doelstellingen:

systematische beleidsvorming op gemeentelijk niveau gaat verloren indien bevoegde gezagsorganen zich direct tot het rijk richten.

Gevolgen voor de kostenkant:

Vaststelling zal complexer zijn dan wanneer dit gebeurt op gemeentelijk niveau. (meer menskracht ergo hogere vaststellingskosten). Bij gemeenten immers zijn een groot aantal feiten bekend of makkelijk te achterhalen, welke echter op rijksniveau moeizaam uitgezocht moeten worden (bijvoorbeeld afstand te stichten school tot andere school van dezelfde richting moet op rijksniveau met behulp van mee te sturen kaarten nagemeten worden, of bijvoorbeeld de controle of een op de oververklaring voorkomende leerling al niet een school van dezelfde

richting bezoekt kan op gemeentelijk niveau met behulp van het leerplichtregister makkelijk worden nagegaan, het rijk moet hiervoor de gemeente benaderen enz.).

Gunstige effecten van deze variant:
Besluitvorming vindt slechts op één niveau plaats.

Ongunstige effecten van deze variant:
Het betekent een zeer centralistische opzet.

Variant 2 samenvoegen: niet mogelijk.

Variant 3: afschaffen van de planprocedure:
Planprocedure berust voor een groot deel al op normerende wetgeving. Bij de goedkeuring wordt beoordeeld of de in de wet genoemde normen (en uitzonderingen daarop) juist toegepast zijn. Verdere normering en afschaffing van de toetsing staat haaks op het politieke compromis, welke bij de nog maar recente aanvaarding van de betrokken wetten, in de Kamer tot stand is gekomen tussen nog sterkere normering enerzijds en meer beperkte normering anderzijds.
Wordt daarom niet als alternatief beschouwd.

Variant 4: overlaten aan lagere overheden.
De uitvoering wordt reeds geheel overgelaten aan de lagere overheden. De planprocedure is slechts opgezet om dit op een efficiënte wijze te laten verlopen. Gezien het in de Grondwet gegarandeerde recht op de vrijheid van onderwijs kan het te voeren beleid niet zonder meer aan de lagere overheden worden overgelaten.
Daarom vormt dit geen alternatief.

38. Verkeerscirculatieplan

Beschrijving

Het verkeerscirculatieplan is geregeld in de ministeriële regeling. verkeerscirculatieplan (Staatscourant 1981, nr. 200). Deze regeling is op 1 december 1981 in werking getreden.

Vereenvoudiging van voorschriften betreffende het verkeerscirculatieplan wordt in het kader van met name de voorbereiding van de Wet personenvervoer overwogen.

Het verkeerscirculatieplan wordt geregeld in de artikelen 9 tot en met 19 van de hiervoor genoemde ministeriële regeling.

Naast de ministeriële regeling verkeerscirculatieplan bestaat geen nadere regelgeving met betrekking tot de planprocedure. Wel bestaat er de zogenaamde "Handleiding voor de inrichting van VCP's".

Deze is echter uitdrukkelijk slechts als aanbeveling bedoeld ter standaardisering van de inhoud van het VCP.

Er bestaan relaties met de volgende specifieke uitkeringen:

- Bijdrageregeling Verkeers- en vervoervoorzieningen (ministeriële regeling, Nederlandse Staatscourant 1981 nr. 200)
- Voorwaarden aan gemeenten met een stedelijke structuur die het openbaar vervoer uitbesteden, in het kader van de regeling tot afdekking van de exploitatietekorten van het openbaar vervoer (BOS-regeling).
- Voorwaarden aan gemeenten met een eigen openbaar vervoerbedrijf in het kader van de regeling tot afdekking van de exploitatietekorten van het openbaar vervoer (BOV-regeling).
- Saneringsmaatregelen in het kader van de Wet Geluidhinder.

Doelstellingen en motieven

In de ministeriële regeling verkeerscirculatieplan wordt een viertal functies van het VCP aangegeven (blz. 11 van de regeling).

- Functie als beleidsinstrument voor het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid.
- Functie met het oog op de verticale en horizontale beleidsafstemming met andere overheden.
- Functie als aanknopingspunt voor openbaarheid, inspraak, zorgvuldige belangenafweging en politieke controle.
- Functie ten behoeve van de uitwerking, uitvoering en voortgangscntrole.

Met name de functies genoemd onder het tweede en derde gedachtenstreepje laten zich het best vervullen door een regeling van de planprocedure.

Samenhang:

Er bestaat met name samenhang met de planprocedures in het kader van de ruimtelijke ordening. Verder bestaat samenhang met een aantal beleidsinstrumenten op zowel intra- als interdepartementaal niveau: het Normeringssysteem Voorzieningenniveau Streekvervoer/Vaststelling dienstregeling, het Tarievenplan, de Bijdrageregeling, de Tekortenaafdeling (BOV- en BOS-regeling), de Bijdrageregeling Infrastructuur groeikernen en groeisteden en de Uitkering stadsvernieuwing.

Kostenevaluatie

De feitelijke duur van de procedure verschilt steeds naar aard en omvang van de problematiek van de gemeenten en hangt sterk af van meer of minder globale aanpak door gemeenten.

De kosten in de voorbereidingsfase en in de vaststellingsfase worden gedragen door de gemeenten. De kosten in de beoordelingsfase, die hoofdzakelijk worden gevormd door de kosten van 15 à 20 mensdagen, worden gedragen door het Rijk.

De onderhavige planprocedure brengt niet noodzakelijk kosten met zich mee voor derden; dit is uiteraard wel het geval als besloten wordt gebruik te maken van de mogelijkheden tot inspraak, overleg etc.. Aan een dergelijke beslissing gaat een afweging van te verwachten kosten en voordelen vooraf.

Het plan is mede gericht op investerings- en exploitatie-uitgaven. Indien rentekosten gemaakt worden, worden deze door de gemeente gedragen. Rentekosten kunnen niet worden doorberekend. Bedragen zijn niet aan te geven.

Varianten

Het VCP is onder andere een onderdeel van de financiële/bestuurlijke regelingen op het gebied van het openbaar vervoer tussen rijk en gemeenten (overeenkomsten inzake tekortenafdekking openbaar vervoer en bijdrageregeling verkeers- en vervoervoorzieningen).

Een sanering van deze regelingen is in voorbereiding in het kader van met name de totstandkoming van de Wet Personenvervoer. In dit verband is de vormgeving van het VCP in heroverweging.

Het thans opstellen van varianten voor het VCP buiten het kader van de Wet Personenvervoer zou vooruit lopen op de uitkomsten van het overleg met de direct betrokkenen en de besluitvorming over deze Wet.

39. Planprocedures op grond van Wet Voorzieningen Gezondheidszorg.

Beschrijving:

De grondslag van de planprocedure is geregeld in de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg (WVG). De wet is op 15 november 1982 gedeeltelijk in werking getreden (gepubliceerd op 19 oktober 1982, Staatsblad 563). De wet zal gefaseerd worden ingevoerd. Voor een deel van de voorzieningen is de streefdatum voor inwerkingtreding in elk geval het planningsregiem (IV WVG) 1 juli 1984.

De voorzieningen, die nu onder de WZV vallen worden pas later onder de WVG gebracht. In enkele gebieden worden direct alle voorzieningen onder de WVG gebracht.

In zijn totaliteit wordt de planprocedure geregeld in hoofdstuk IV van de WVG, afd. 2. De WVG kent een Rijksplan (artikel 9), provinciale plannen (artikel 11 juncto 13 t/m 20), en plannen van (samenwerkende) gemeenten (artikel 11 juncto 21 t/m 29). Ten aanzien van de regeling wordt deregulering overwogen.

Er worden nadere voorschriften of aanwijzingen met betrekking tot de planprocedure gegeven. Er bestaat een relatie met een specifieke uitkering: vergoeding plankosten lagere overheden in kader van de invoering van de WVG.

Doelstellingen en motieven:

Doelstelling is het bevorderen van een doelmatig stelsel van voorzieningen van volksgezondheid (considerans WVG).

De planning is in de WVG een middel tot het bereiken van dit doel, dat wil zeggen tot stand brengen van een overzichtelijke en samenhangend stelsel van voorzieningen voor gezondheidszorg. Zie Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14.181 nrs. 1-4, pagina 37 en volgende.

Via de WVG tracht de overheid greep te krijgen op de gezondheidsvoorzieningen.

Planvorming bevordert enerzijds de systematische beleidsvorming, waarbij van belang zijn een goede spreiding van voorzieningen, beheersing van volumina en functies, afstemming van de verschillende voorzieningen op elkaar.

Van belang is dat dit gecentraliseerd via de planning van provinciale en regionale voorzieningen c.q. functies gebeurt in verband met de beheersing van kosten. Langs deze weg wordt het mogelijk de voorgestane verhuizing van tweede- naar eerstelijnsvoorzieningen te realiseren die niet alleen beleidsinhoudelijk maar ook uit oogpunt van kosten belangrijk is.

Van invloed op de afstemming tussen en binnen de verschillende overheidsniveaus is de mogelijkheid tot het geven van richtlijnen aan de planning (artikel 10). Zie Memorie van Toelichting pagina 27, 28 onder verwijzing naar de Structuurnota Gezondheidszorg.

Als motief voor opname planprocedure in de regeling wordt genoemd: Structuurnota gezondheidszorg 1974 (Staatsuitgeverij 1974).

Samenhang:

Er bestaat samenhang met:

Wet ziekenhuisvoorzieningen (WZV),

Wet ambulancevervoer (WAV).

Tijdelijke verstrekkingen, Wet maatschappelijke dienstverlening (TVMD).

Verschillende subsidie- c.q. rijksbijdrageregelingen op het terrein van de eerstelijnszorg.

De planprocedure wordt gebruikt in samenhang met andere beleidsinstrumenten:

Met betrekking tot de financiering vindt momenteel onderzoek plaats naar de mogelijkheden van afstemming in de planprocedure met de beheersinstrumenten van de Wet Tarieven Gezondheidszorg, de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

Tevens wordt momenteel gewerkt aan de afstemming met de eerstelijnszorg. Dit gebeurt ten departemente: de staatssecretaris heeft aan de Tweede Kamer een nota eerstelijnszorg toegezegd waarin deze samenhang zal worden gerealiseerd.

Verder vindt in het kader van de voorbereiding van de invoering van de WVG in verschillende regio's overleg plaats over de wijze waarop de voorzieningen van gezondheidszorg en de voorzieningen van eerstelijnszorg in samenhang gepland kunnen worden. Met name het overleg met de grote steden in het kader van de "Schuijt", overleg met Almere, overleg in de integrale invoeringsgebieden Kennemerland, Limburg en Eindhoven en omstreken.

Uitvoering/Toezicht op uitvoering:

Er zijn sancties ten aanzien van de uitvoering mogelijk:

- Wanneer een voorziening niet past in een geldend plan van voorzieningen van gezondheidszorg kan de erkenning worden ingetrokken door de minister. Dit betekent geen financiering ex ZFW c.q. AWBZ (artikel 50 WVG).

Tevens zijn er uitzonderingsbepalingen op de planprocedure op grond van artikel 41 WVG

- afwijking mogelijk van bepalingen van de WVG en daarop berustende regelen en besluiten c.q. van toepassing c.q. overeenkomstige toepassing vallen van bepalingen in de WVG die nog niet in werking zijn getreden.
- Bij AMVB c.q. ministerieel besluit.
- nog geen ervaringen mee. De integrale invoering in de drie regio's Kennemerland, Limburg, Eindhoven en omstreken zal via artikel 41 verlopen.

Kostenevaluatie:

De duur van het planningsproces wordt geschat op $\pm 1 \frac{1}{2}$ à 2 jaar (geen ervaring met WVG).

Schatting van de gemiddelde duur van het gehele planningsproces: ± 2 à $2 \frac{1}{2}$ jaar (geen ervaring met WVG).

Tijdsverschil wordt verklaard door de beroepstermijn van 3 maanden plus eventueel nog eens 3 maanden.

Inzicht in de kosten uitgedrukt in aantal mensdagen per fase bestaat niet (niet ingevuld). Tevens is niet ingevuld of de planprocedure kosten meebrengt voor derden.

Het planproces is gericht op beheersing van investerings- en exploitatiekosten. De beheerders van voorzieningen kunnen in hun tarieven steeds de eventuele rente kosten doorberekenen. Een en ander komt dus uiteindelijk ten laste van AWBZ/ZFW/.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre de kosten samenhangen met de planvoorschriften, wordt opgemerkt:

Het gaat in de WVG zowel om decentralisatie van plantaken als om nieuwe plantaken voor de lagere overheden. Dit betekent enerzijds een verschuiving van plankosten van het rijk naar lagere overheid, anderzijds ontstaan nieuwe plankosten voor de lagere overheden. (Daar tegenover staat de beheersing van de kosten van de voorzieningen van gezondheidszorg die per saldo de plankosten ver zal overschrijden).

Varianten:

Dit is niet ingevuld aangezien er geen reden bestond om te zoeken naar eenvoudige alternatieven.

40. Provinciaal plan ambulance-vervoer:

Beschrijving:

De grondslag van de planprocedure is geregeld in de Wet ambulancevervoer (WAV) (Wet van 23 april 1971, Stb. 369; gefaseerd in werking getreden tussen 1971-1979).

Er zijn nadere voorschriften of aanwijzingen met betrekking tot de planprocedure gegeven. Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven:

De WAV bevat regels ter bevordering van een doelmatig ambulance-vervoer van zieken en ongevalslachtoffers.

Ambulance-vervoer van goede kwaliteit en gecontroleerd en controleerbaar is slechts via coördinatie bereikbaar.

Alle ambulancevervoer zal om die reden via centrale posten geregeld moeten worden.

(Literatuur: Memorie van Toelichting en Memorie van Antwoord, Bijlage Handelingen van de Tweede Kamer 10460 nr. 3 en 5) .

Samenhang:

Er bestaat samenhang met: - WZV: Wet Ziekenhuis Voorzieningen.

- WVG: Wet Voorzieningen Gezondheidszorg.

De planprocedure wordt gebruikt in samenhang met andere beleidsinstrumenten uit het zogenaamde drieluik van de volksgezondheidswetgeving.

1. WAV
WZV planning, vergunningen c.q. erkenningensysteem.
WVG
2. WVG Tariefvaststelling.
3. AWBZ/ZFW Financiering.

Uitvoering

Er bestaan uitzonderingsbepalingen op de planprocedure: deze beperkingen hebben betrekking op het bijzonder ambulancevervoer.

De minister verleent de bevoegdheid tot het hanteren van deze bepalingen.

Kostenevaluatie

Er zijn geen termijnen gesteld ten aanzien van de duur van het planningsproces.

De totstandkoming van de plannen neemt een relatief kort tijdbestek in.

Een schatting van de gemiddelde duur van het planningsproces wordt niet gegeven, verklaring van mogelijk tijdsverschil wordt niet gegeven.

Varianten:

Niet ingevuld.

41. Provinciaal Ziekenhuisplan:

Beschrijving:

De grondslag van de planprocedure is geregeld in de Wet Ziekenhuisvoorzieningen (Wet van 25 maart 1971, Stb. 268, gewijzigd bij wet van 2 november 1978, Stb. 763). De regeling is gefaseerd in werking getreden tussen 1971-1979.

Er worden nadere voorschriften of aanwijzingen betreffende de planprocedure gegeven. Er bestaat geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven:

De WZV bevat regelen ter bevordering van doelmatige voorzieningen ter zake van ziekenhuizen en andere inrichtingen voor gezondheidszorg. Aan de hand van deze regeling worden de bouw en de functies in de ziekenhuisvoorzieningen geordend en gecoördineerd ten einde te voorzien in een goed geordend en gespreid patroon van onderling op elkaar afgestemde voorzieningen terwijl tevens wordt bereikt dat de inrichtingen aan de te stellen kwaliteitseisen voldoen zonder dat daarvoor onverantwoord hoge investeringen worden gepleegd.

Samenhang

Er bestaat samenhang met andere planprocedures:

- Wet Ambulance-vervoer-WAV.
- Wet Voorzieningen Gezondheidszorg-WVG.
- Tijdelijke verstrekkingenwet maatschappelijke dienstverlening-TVMD.

De planprocedure wordt gebruikt in samenhang met andere beleidsinstrumenten uit het zogenaamde drieluik van de volksgezondheidswetgeving.

1. WZV
WVG planning, vergunningen c.q. erkenningen-stelsel.
WAV
2. Wet Tarieven Gezondheidszorg tariefstelling.
3. AWBZ/ZFW financiering.

Kostenevaluatie:

Ten aanzien van de duur van het planningsproces wordt opgemerkt dat 18 tot 24 maanden geldt voor de vaststelling van een ontwerpplan.

Vervolgens is er een adviesronde en de vaststelling van het plan. De tijdsduur hiervan bedraagt ruim twee jaar. Er zijn thans vele plannen WZV in voorbereiding: binnenkort worden de eerste plannen ter vaststelling aan de minister voorgelegd.

Er bestaat onvoldoende inzicht of er sprake is van discrepanties tussen de gemiddelde duur planningsproces en de schatting van de tijdsduur. Thans is er geen sprake van enige discrepantie.

Een schatting van de kosten in de vorm van het aantal mensdagen ontbreekt geheel.

De planprocedure brengt geen kosten mee voor derden (burgers, bedrijven, instellingen en dergelijke).

Het planningsproces is gericht op zowel beheersing van investerings-uitgaven als van exploitatieuitgaven.

De beheerders van voorzieningen kunnen in hun tarieven steeds de eventuele rente-kosten doorberekenen. Een en ander komt dus uiteindelijk ten laste van AWBZ/ZFW en particulieren.

De uiteindelijke rentekosten, die voor doorberekening in de tarieven in aanmerking komen, worden door het departement vastgesteld.

De kosten hangen samen met de planvoorschriften in die zin, dat planvoorschriften noodzaken tot het in stand houden van een ambtelijk apparaat op centraal en provinciaal niveau voor de planopstelling.

Tevens zijn er de kosten voor de adviesorganen.

Het is evident dat zonder planvoorschriften de "scheefgroei" in de gezondheidszorg door blijft zetten en niet voldaan kan worden aan de uitgangspunten van de Structuurnota Gezondheidszorg.

Varianten:

Hiervan is niets ingevuld.

42. Provinciaal Bibliotheekplan

Beschrijving

De grondslag van de planprocedure is neergelegd in de Wet op het openbaar bibliotheekwerk (Staatsblad 118).

De regeling is in 1975 in werking getreden. Ten aanzien van de regeling wordt deregulering overwogen; de regeling heeft de vorm van een wet en de planprocedure heeft de vorm van een AmvB (Staatsblad 481 d.d. 19 juli 1975).

In de AmvB worden nadere voorschriften of aanwijzingen gegeven met betrekking tot de planprocedure. Er bestaat samenhang met een specifieke uitkering. (deze wordt niet genoemd.)

Doelstellingen en motieven:

Aan de regeling ligt de doelstelling "spreiding van voorzieningen" ten grondslag. Als motief voor opnemen van de planprocedure in de regeling wordt genoemd: "compromis tussen decentralisatie en centralisatie".

Samenhang:

Er is noch samenhang met andere planprocedures, noch samenhang met andere beleidsinstrumenten.

Uitvoering/Toezicht op uitvoering:

Ten aanzien van de uitvoering is een sanctie door hogere overheden mogelijk, namelijk intrekking van de bekostiging. Er zijn geen uitzonderingsbepalingen op de planprocedure.

Kosten-evaluatie:

Gegevens ontbreken ten aanzien van de termijn volgens de regels en de feitelijke duur van de gemiddelde planprocedure.

De gemiddelde duur van het hele planningsproces wordt geschat op 1 jaar. Verklaringen voor mogelijk tijdsverschil worden niet gegeven. Bij alle fasen op twee na bestaat onduidelijkheid over het aantal benodigde mensdagen.

De kosten van de fase "beoordeling" worden geschat op 60 mensdagen en de kosten van "bezwaar- en beroep" ook.

Als kostenfactor voor derden wordt de tijd genoemd.

Het Rijk betaalt uitsluitend de exploitatie-uitgaven.

Duidelijkheid over samenhang kosten met de planvoorschriften is er niet.

Varianten:

Bij een vereenvoudiging van de planprocedure kan men volstaan met een provinciaal hoofdlijnenplan.

Een gevolg van de toepassing van deze variant is, dat de doelstelling ná overheveling van de middelen in het Gemeentefonds buiten beeld raakt. Daartegenover staat een kostenvermindering als gunstig effect. Samenvoeging van de planprocedure met andere planprocedures is mogelijk, echter na intrekking van de kaderwet Specifiek Welzijn niet waarschijnlijk.

Hetzelfde argument gaat op bij afschaffing van de planprocedure.
Hier wordt verder dan ook niet op ingegaan.

Het ministerie van WVC koerst af op de volgende variant: het afschaffen van de planprocedure en het te voeren beleid overlaten aan lagere overheden. Een gevolg van toepassing van deze variant is, dat de doelstellingen niet worden gehaald (niet meer noodzakelijk).

Daartegenover staan wel een kostenvermindering en als gunstig effect zelfstandige afweging door de lagere overheden.

Als ongunstig effect wordt genoemd dat de bibliotheek als basisvoorziening in het gedrang kan komen.

43. Plan bejaardenoorden:

Beschrijving:

De grondslag van de planprocedure bejaardenoorden is geregeld in de Wet op de Bejaardenoorden (1963) (art. 3 t/m 6: WBO nog niet in werking getreden).

Er bestaat thans een ontwerp van wet tot wijziging W.B.O. (inwerking treding per 1 januari 1984?).

Ten aanzien van deze regeling wordt géén deregulering overwogen.

De planprocedure in kwestie is geregeld in artikel 3 t/m artikel 6 WBO.

Er worden geen nadere voorschriften of aanwijzingen met betrekking tot planprocedure gegeven. Er is geen relatie met een specifieke uitkering.

Doelstellingen en motieven

Beheersing van kosten door middel van capaciteitsreductie en betere spreiding van bejaarden-oorden over provincies/gemeenten zijn de doelstellingen, die met de regeling worden nagestreefd;

Budgettaire motieven vormen de aanleiding voor bovengenoemde planprocedure.

Samenhang

De planprocedure hangt niet samen met andere planprocedures, noch is er samenhang met andere beleidsinstrumenten.

Kostenevaluatie:

Een indicatie van de met de procedures gemoeide kosten kan men niet geven.

Ook de duur van het gehele planningsproces is onduidelijk.

In 3 van de 5 fasen spreekt men over structurele werkzaamheden.

Bij de fase beoordeling denkt men aan kosten: mensdagen 1 mens.

Idem bij de fase bezwaar en beroep. Verder bestaat er geen inzicht in de kosten per fase.

De planprocedure brengt geen kosten mee voor derden.

Het planningsproces is zowel op investerings- als op exploitatieuitgaven gericht. Er wordt niet aangegeven in hoeverre de kosten onvermijdelijk samenhangen met de planvoorschriften.

Kosten zijn echter onvermijdelijk om het doel (kostenbeheersing: capaciteitsbeperking c.q. reductie) te bereiken.

Varianten:

Ten aanzien van de variant "vereenvoudiging" wordt opgemerkt dat gezien de doelstelling al een zoveel mogelijk gedereguleerde planprocedure is opgezet.

Alternatieve variant "samenvoeging" wordt, nu de Kaderwet Specifiek Welzijn niet doorgaat, niet opportuun geacht.

De ordenende en normerende wetgeving zit volledig geïntegreerd in de voorgestelde planprocedures (variant 3).

Afschaffen (variant 4) oftewel niet in werking doen treden, zal niet kostenverlagend werken. Er is, zo wordt opgemerkt, juist noodzaak tot centralistisch capaciteitsbeleid.

44. De plannings- en programmeringscyclus van de woningbouw

Beschrijving:

De grondslag van de (p+p)-cyclus is geregeld in de Bijgestelde Handleiding Proefprojecten Decentralisatie Volkshuisvesting 1983 (voor 1983!) en in de nog in voorbereiding zijnde handleiding voor 1984. De regeling is als proefproject in werking getreden op 1 januari 1983. De streefdatum voor landelijke invoering is 1 januari 1985. Er wordt ten aanzien van de regeling géén dereguleringsoverwogen. De regeling heeft de vorm van een circulaire voor wat betreft de proefprojecten, en de vorm van een beleidsnota voor wat betreft de landelijke regeling. Er zijn geen nadere voorschriften of aanwijzingen betreffende de planprocedure gegeven. Er bestaat een relatie met een specifieke uitkering: woningwetleningen/subsidies en overige subsidies in de sfeer van de nieuwbouw en de verbetering van woningen.

Doelstellingen en motieven:

Als doelstelling wordt genoemd:
Het reserveren van rijksmiddelen (contingenteren) voor de financiering en subsidiëring van woningbouw en -verbetering per provincie en per gemeente.
(Bijgestelde Handleiding 1983)

Motieven, die hebben geleid tot opnemen van de planprocedure in de regeling:

- De planningsprocedure bevordert een systematische beleidsvorming van onderop inzake de volkshuisvesting. Het is gezien de immense problemen in deze sector van wezenlijk belang dat alle betrokkenen zowel binnen als buiten de bestuurskolom hun bijdragen aan de planning van de volkshuisvesting kunnen leveren.
- Door middel van de planningsprocedure kan meerjarige zekerheid aan de betrokkenen in de volkshuisvesting worden geboden, in de zin van toezeggingen van financiële middelen voor meerdere jaren. De toezeggingen kunnen voor het eerstkomende jaar zelfs het karakter van een juridische verplichting hebben. Een en ander bevordert de continuïteit.
- De planning van onderop biedt de hogere overheden, en met name het rijk, de mogelijkheid om haar beleid tijdig aan te passen aan nieuwe omstandigheden, zodat met name inefficiënte reservering van rijksmiddelen kan worden voorkomen. Tevens kan op provinciaal niveau tijdig bijsturing plaatsvinden, hetgeen onder meer van belang is in het kader van de coördinerende taak van de provincie inzake de ruimtelijke ordening, waarbij volkshuisvesting geldt als een dominante factor.
- De planningsprocedure biedt een kader voor inspraak van opdrachtgevers en woonconsumenten bij de planning van de volkshuisvesting.

- De schaarste van de middelen die op rijksniveau voor de volkshuisvesting beschikbaar zijn, dwingt een zorgvuldige verdelingsprocedure af, waarbij nauwkeurig ingespeeld kan worden op plaatselijke behoeften en omstandigheden.
- De procedure is er mede op gericht om prioriteiten af te wegen en veilig te stellen. Daarbij gaat het om speciale aandacht voor bepaalde provincies, regio's, gemeenten, categorieën woningzoekenden (nieuwbouw) en/of categorieën woningen (woningverbetering).
- Naast de eerder genoemde functie van de planningsprocedure inzake de beleidsvorming en beleidsaanpassing op rijksniveau, biedt de procedure voor alle betrokkenen en dus ook het rijk de mogelijkheid om het tot nog toe gevoerde beleid te evalueren op haar effecten.
- Met name de provincie heeft in de planningsprocedure een belangrijke coördinerende functie, met name inzake onderlinge afstemming op woningmarktniveau, een niveau waarop veel voor de volkshuisvesting van belang zijnde processen zich afspelen. De coördinerende functie van het rijk in de planningsprocedure betreft de onderlinge afstemming tussen de provinciale volkshuisvestingsprogramma's.
- De planningsprocedure is er onder meer op gericht om, door middel van financiële relevante informatie van onderwerp, de besteding van rijksmiddelen zo efficiënt mogelijk te laten zijn.

(Nota Standpuntbepaling over de Decentralisatie van de Volkshuisvesting).

(Bijgestelde Handleiding 1983)

Samenhang: Er bestaat géén samenhang met andere planprocedures en met andere beleidsinstrumenten op hetzelfde terrein.

Kostenevaluatie:

De duur van het planningsproces wordt als volgt geschat: inzicht over de feitelijke planningsduur is er niet.

Gemeente: invullen vragenlijst, inclusief overleg: naar schatting circa 1 maand.

Provincie: invullen vragenlijst, inclusief overleg: naar schatting circa 1 maand.

Er wordt op dit moment onderzoek gedaan naar de feitelijke duur en kosten van de planningsactiviteiten op deze niveaus.

Dit geldt tevens als antwoord op de vraag wat de gemiddelde duur van het planningsproces is.

Wat de kosten per fase van het planningsproces betreft, is niets ingevuld. Wel wordt opgemerkt dat het hier om werkzaamheden van structurele aard gaat.

De uitvoeringsfase valt strikt genomen buiten het kader van de planningsprocedure.

De planprocedure brengt kosten mee voor derden:

Wanneer derden met name door de gemeente bij de planning worden betrokken, bij wijze van inspraak, dan zal dit voor die derden kosten met zich mee kunnen brengen.

Het planningsproces blijkt zowel op exploitatie- als op investerings-uitgaven gericht te zijn:

De planningsprocedure in strikte zin resulteert niet in uitgaven maar in reserveren van rijksmiddelen. Bij de uitvoering van de nieuwbouw en woningverbetering gaat het zowel om investeringsuitgaven (woningwet-sector) als exploitatie-uitgaven (de totale gesubsidieerde nieuwbouw en woningverbetering). Als gevolg van de lopende planningsprocedure zijn er derhalve geen rentekosten.

In zijn algemeenheid leidt de nieuwe planningsprocedure en de daaruit voortvloeiende meerjarige zekerheid eerder tot verbetering van de uitvoeringsplannen, aangezien de gemeenten/opdrachtgevers bij planontwikkeling, aankoop van grond en dergelijke rekening kunnen houden met de in de meerjarentoezeggingen opgenomen fasering.

Ten aanzien van de vraag, in hoeverre de kosten onvermijdelijk samenhangen met de planvoorschriften, wordt opgemerkt:

De gedecentraliseerde planningsprocedure verschilt in zoverre van de huidige gang van zaken dat de provincie ingeschakeld wordt als coördinerend bovengemeentelijk niveau, dat belast is met de materiële verantwoordelijkheid. In de huidige situatie functioneert op provinciaal niveau een Adviescommissie Rijkssteun Woningbouw, waarvan de gedeputeerde belast met de volkshuisvesting voorzitter is.

Het motief om de provincie materieel verantwoordelijk te doen zijn voor de toedeling van contingenten aan gemeenten, is afgeleid van het uitgangspunt van de Nota Standpuntbepaling over de Decentralisatie van Volkshuisvesting, dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan een zo laag mogelijk overheidsniveau overgedragen dienen te worden. Voor de verdeling van het provinciale contingent over de gemeenten betreft dit de provincie.

Het verdelingsprobleem op zich, de verdeling van het landelijk bouwprogramma over provincies en gemeenten dwingt een planningsprocedure af, in de zin van:

- opwaartse lijn informatie inzake behoefte en planaanbod;
- een instantie die, mede op basis van die informatie, verdeelt over de provincies.
- een instantie die, mede op basis van die informatie, verdeelt over de gemeenten.

Het merendeel van de kosten wordt dus onvermijdelijk bepaald door het verdelingsprobleem op zich.

Als voorwaarde voor landelijke invoering geldt dat de gedecentraliseerde procedures in totaal goedkoper zijn dan de huidige procedures. Zoals de uitwerkingen er nu voorstaan, wordt aan deze voorwaarde voldaan, ook voor wat betreft de planningsprocedure.

Varianten:

Een vereenvoudiging van de planprocedure (variant 1) is al in gebruik: Ten opzichte van de in de Nota Standpuntbepaling beschreven planningsprocedure heeft er een aantal aanzienlijke vereenvoudigingen plaatsgevonden:

- gemeente en provincie dienen slechts éénmaal per jaar een programma in.

- het jaarprogramma en het meerjarenprogramma zijn samengevoegd tot één programma.
- de woningmarkt wordt niet meer gehanteerd als toewijzingsniveau van contingenten.

Op dit moment wordt er gewerkt aan het volgende:

- een aanzienlijke versobering van de vragenlijst nieuwbouw en woningverbetering;
- het afschaffen van de herverdelingsprocedure (is aan de orde in de Interdepartementale Stuurgroep Decentralisatie);
- het vergroten van de flexibiliteit voor gemeenten, in de zin van uitwisselingsmogelijkheden tussen subsidiëringscategorieën, hetgeen de planning inhoudelijk vereenvoudigt. Dit is aan de orde in het overleg met het ministerie Financiën.

Verdere vereenvoudigingen zijn, bij de gegeven uitgangspunten van de Nota Standpuntbepaling en de structuur van de verdelingsproblematiek (zie 5.2.) niet mogelijk.

Gevolgen van toepassing variant ¹):

a) voor de doelstellingen:

In vergelijking met de voorgestelde procedure in de Nota Standpuntbepaling betekenen de reeds aangebrachte en nog in overweging zijnde vereenvoudigingen dat dezelfde doelstellingen langs eenvoudiger weg kunnen worden bereikt.

b) voor de kostenkant:

Gezien het nog lopende onderzoek is een kwantitatieve onderbouwing niet te geven.

Gunstige effecten van deze variant:

- decentralisatie
- deregulering
- kostenbesparing

Ongunstige effecten worden niet genoemd.

Samenvoegen van de planprocedure met andere planprocedures is maar in beperkte mate mogelijk. (variant 2):

In vergelijking met de in de Nota Standpuntbepaling beschreven procedure heeft er een integratie plaatsgevonden van:

- het jaarprogramma en het meerjarenprogramma
- het advies van de provincie in de opwaartse en in de neerwaartse lijn
- de procedure inzake de nieuwbouw en de procedure inzake de woningverbetering.

Verdere integraties zijn niet denkbaar, niet binnen de sector volkshuisvesting en niet met planningsprocedures buiten de sector volkshuisvesting.

Gevolgen van toepassing van variant 2) op de doelstellingen en op de kostenkant zijn dezelfde als genoemd onder variant 1).

De gunstige effecten van variant 2):

- decentralisatie
- deregulering
- kostenbesparing

Ongunstige effecten worden niet genoemd.

Variant 3) (afschaffing planprocedure) wordt niet reëel geacht:

De planningsprocedure, zoals die beschreven en toegelicht is in onder andere het D-plan van BiZa, is essentieel voor de planning van de volkshuisvesting. Opwaartse lijninformatie inzake behoefte en plaan-aanbod is onmisbaar voor een efficiënte toedeling van de schaarse rijksmiddelen.

"Maatwerk" en het continu afwegen van prioriteiten is noodzakelijk in de huidige situatie waarin de jaarlijkse woningbouw en verbetering slechts een marginale bijdrage kan leveren aan het wegwerken van het woningtekort en het inlopen van het kwaliteitsgebrek van de woningvoorraad. Versleuteling middels ordenende of normerende wetgeving zou een onaanvaardbare mate van inefficiëncy en rigiditeit met zich meebrengen, met name doordat dan niet, zoals nu, voortdurend kan worden ingespeeld op bijzondere omstandigheden van dwingende aard.

Gevolgen van toepassing variant 3):

a) voor de doelstellingen:

Dit zou de doelstelling van het volkshuisvestingsbeleid geweld aan doen. Zie hierboven.

Het inlopen van het woningtekort en het wegwerken van het kwaliteitsgebrek van de woningvoorraad worden onvermijdelijk getemporeerd.

b) voor de kostenkant:

De inefficiënte besteding van rijksmiddelen enerzijds en het niet tijdig en afdoende reageren op bijzondere omstandigheden anderzijds, zullen op termijn aanzienlijke kosten met zich mee blijken te brengen.

Gunstige effecten van deze variant 3):

De procedure kan vervallen.

Ongunstige effecten van deze variant 3):

- het volkshuisvestingsbeleid kan niet adequaat geëffectueerd worden, vanwege de rigiditeit van de verdeling.
- inefficiëncy van toedeling van rijksmiddelen.
- extra kosten wegens het niet tijdig en afdoende reageren op bijzondere omstandigheden van dwingende aard.

Ten aanzien van variant 4) wordt opgemerkt, dat deze variant niet mogelijk is:

Aangezien de planprocedure beoogt te komen tot een goede allokatie van rijksmiddelen zou afschaffing van de procedure erop neerkomen dat de rijksmiddelen via een - in principe vaste - sleutel worden verdeeld, bijvoorbeeld via het gemeentefonds. Dit moet uitgesloten worden geacht.

Gevolgen van toepassing voor doelstellingen, kostenkant en dergelijk zijn dan ook niet ingevuld.

45. Hoofdinfrastructuursubsidie groeigemeenten

Beschrijving

De hoofdinfrastructuursubsidie groeigemeenten vindt zijn hiernieuwde grondslag in de brief van de staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening d.d. 28 mei 1980. Deze brief heeft het karakter van een ministeriële regeling.

Ten aanzien van de hoofdinfrastructuursubsidie groeigemeenten worden elders geen nadere voorschriften of aanwijzingen gegeven.

Doelstellingen en motieven

Doel van de onderhavige planprocedure is het wegnemen van excessieve kosten voor de groeigemeenten bij de ontwikkeling van bouwlocaties in het kader van de door de regering gegeven taakstelling. Als excessieve kosten zijn aangemerkt de hoofdinfrastructurele ontsluiting van de locaties.

Samenhang

Er bestaat geen samenhang met andere planprocedures. Wel is er een samenhang met een ander beleidsinstrument, namelijk de lokatiesubsidie-regeling.

Kostenevaluatie

Een schatting van de procedurelengte is (nog) niet te geven.

Ook is een schatting van de met de planprocedure gepaard gaande kosten niet te geven.

In de voorbereidingsfase worden de kosten gedragen door de gemeenten en het ministerie van VROM. In de vaststellingsfase worden de kosten gedragen door de gemeenten, in de uitvoerings- en financieringsfase door het ministerie van VROM.

De planprocedure brengt geen kosten voor derden met zich mee.

Varianten

Er zijn geen varianten voor de onderhavige planprocedure.

Bijlage 2

Heroverwegingen planprocedures

Rechte tellingen

Verwerkt 43 planprocedures, waarvan 6 zó afwijkend waren, dat zij niet geheel bij de rechte tellingen verwerkt konden worden: 8 (leefmilieu-verordening), 16 (verslag besteding stadsvernieuwingsgelden), 22 (indicatief meerjarenprogramma geluid) en 23 (provinciaal milieubeleidsplan), 26 (voorbereidingsschema landinrichting), 34 (beleidsplannen minderhedenbeleid 4 grote gemeenten).

1. GRONDSLAG PLANPROCEDURE

Onderzochte planprocedures:	43
waarvan voorgenomen	24
bestaand	19
waarvan: gemeentelijk	15 *
provinciaal	29 *
overige lagere overh/ov.	<u>3</u>
	47

*: 4 plannen zowel gemeentelijk als provinciaal.

1a. In werking treding van de regeling, waarop de planprocedure is gebaseerd in of voor 1960	-
1961 - 1965	3
1966 - 1970	3
1971 - 1975	3
1976 - 1980	5
1981 - 1983	4
rest 1983	2
1984	8
1985	9
1986	2
1987 en later	3
onbekend	<u>1</u>
	43

Van de hiervoor genoemde regelingen zijn er vijf gefaseerd in werking getreden of zullen gefaseerd in werking treden. Bij deze regelingen is de in werkingtreding van het gedeelte van de regeling dat de planprocedure bevat, als peildatum genomen.

Wordt er deregulering overwogen?

Ja	27
Nee	<u>18</u>
	45

(N=43)

NB: één regeling is het resultaat van deregulering. Van twee andere regelingen overweegt het departement geen deregulering, de regelingen zijn echter wel opgenomen in het departementale dereguleringsonderzoek.

- 1c. Alle regelingen op 4 na hebben de vorm van een formele wet (N=43). Niet op een wet gebaseerd zijn: het openlucht recreatieplan (op een brochure gebaseerd), het gemeentelijk en provinciaal plan en programma sociaal cultureel werk (op een AMvB), het minderheid beleidsplan vier grote gemeenten (op het besluit bestuurlijk overleg Rijk vier grote gemeenten VNG, WR 27-10-1980) en het verkeerscirculatie plan (op een ministeriële regeling). Worden er elders dan in de regeling nadere voorschriften of aanwijzingen betreffende de planprocedure gegeven?

nee:	12	
ja:	29	
nog niet bekend:	2	
	43	(N=43)

NB: verder dan een AMvB als nadere regelgeving wordt niets vermeld; ook bij plannen waarvan bekend is, dat er grote hoeveelheden voorschriften in pseudo-wetgeving zijn gegeven, wordt verder niets vermeld, hoewel dat volgens de toelichting wel werd gevraagd.

Bij het verkeerscirculatieplan wordt melding gemaakt van een handleiding inrichting VCP; deze handleiding is geen voorschrift maar dient als aanbeveling ter standaardisering van de plannen.

- 1f. Is er een relatie met een specifieke uitkering?

nee:	29	
ja:	14	
	43	(N=43)

2. SAMENHANG

- 2c. Samenhang met andere planprocedures op hetzelfde beleidsterrein of nauwverwante beleidsterreinen?

nee:	9	
ja:	31	
	40	(N=40)

- 2d. Samenhang met andere beleidsinstrumenten?

nee:	5	
ja:	35	
	40	(N=40)

3. BESCHRIJVING PLANPROCEDURE

- 3a. verplicht of facultatief plan, voor welke lagere overheid?

verplicht plan voor alle gemeenten	5	
alle provincies	19	
alle overige overheden	<u>1</u>	
	25	
verplicht plan voor een groep gemeenten		2
voor een groep provincies		4
voor een groep overige lagere overheden		<u>-</u>
		6
facultatief plan voor alle gemeenten		4
voor alle provincies		3
voor alle overige lagere overheden		<u>1</u>
		8
facultatief plan voor groep gemeenten	2	
facultatieve plannen die soms verplicht zijn:		
voor gemeenten	2	
voor provincies	<u>2</u>	
	4	

totaal 45* (N=39)

*Nb: sommige plannen zijn gedeeltelijk verplicht, gedeeltelijk facultatief (bijvoorbeeld bestemmingsplan buitengebied en bebouwde kom); daarom dubbeltellingen; daarnaast bevatten 2 vragenlijsten een beschrijving van zowel een provinciaal als een gemeentelijk plan.

3c. Het plan geldt in 13 gevallen als voorwaarde voor financiering (N=39)

3d. Karakter plan: globaal	21	
gedetailleerd	15	
beide	<u>3</u>	
	39	(N=38)

Hoe vaak moet het plan worden vastgesteld?
(N=39)

- eenmalig	6	
- een keer per jaar	5	
- anders namelijk	28	
namelijk:		
1 x 10 jaar		10
1 x 8 jaar		1
1 x 5 jaar met verlening 5 jaar		1
1 x 5 jaar		3
1 x 4 à 6 jaar		1
1 x 4 jaar		3
1 x 3 jaar		1
1 x 2 jaar		1
onbepaald		3
naar behoefte		<u>4</u>
		28

- 3f. per gemeente/provincie/lagere overheid:
- één plan 26
 - minstens een plan, afhankelijk van situatie 12
 - altijd meer dan één 1
- (N=39) 39

4. BESCHRIJVING VAN DE PLANPROCEDURE PER FASE

4.1. Vorbereidingsfase van het plan

- 4.1a. bevat de regeling waarop de planprocedure is gebaseerd voorschriften met betrekking voorbereiding van het plan?

nee 6
ja 33 (N=39)
39

- 4.1b. De voorschriften met betrekking tot voorbereiding betreffen:

	nee	ja
- het hanteren of verzamelen van gegevens	10	23
- presentatie van gegevens	12	21
- vooroverleg met andere overheden (4.1c.)	11	22
- geven van inspraak (4.1d.)	7	26
(N=33) (d.w.z. 2,8 voorschrift per plan)		92

- 4.1c. het vooroverleg vindt plaats:

- tijdens de gehele voorbereidingsfase 9
- vóór de ontwerpfase 6
- over het ontwerpplan 7
22

structurering vooroverleg:
op 1 na niet ingevuld.

informeel overleg?

nee 10 (N=39)
ja 17
onbekend 6
waarschijnlijk 6
39

- 4.1d. vormen van inspraak:

- inspraak in enge zin 13
- overleg 5
- bezwaar tegen ontwerpbesluiten 22
- advies, horen 9
- anders, nl.: 4
53

(N=26, d.w.z. ruim 2 vormen van inspraak per planprocedure).

- voorschriften m.b.t. termijnen:

- nee 7
- ja 19

- verslaglegging en verwerking: antwoorden konden niet worden verwerkt wegens ongelijke invulling voor bezwaarschriftenprocedure.

4.2. De vaststelling van het plan

4.2a. De vaststelling van het plan is

- niet geregeld	6	
- wel geregeld	31	
- niet ingevuld	2	(N=39)
	<u>39</u>	

4.2b. vaststellend orgaan:

- gemeenteraad	12 *
- prov. staten	20 *
- gedep. staten	5
- algemeen bestuur waterschap	2
- anders	3
	<u>42</u>

(N=38)

* Dubbeltelling: bij 2 planprocedures is er een vaststellend orgaan voor gewone procedures, en in uitzonderingsgevallen een ander orgaan (kroon); Daarnaast zijn er twee vragenlijsten ingevuld voor tegelijkertijd een provinciale en een gemeentelijke planprocedure.

4.2c. - termijnen voor de vaststelling

- niet geregeld	14	
- wel geregeld	22	
- wordt nog geregeld	1	
- n.v.t.	1	
	<u>38</u>	(N=38)

4.2d. Wijze van bekendmaking (N=38)

- niet geregeld	12
- wel geregeld	25
namelijk: advertentie	6
staatscourant	8
ter inzage legging	16
beschikbaar stellen plan-	
document	1
door provincie of gemeente	
te regelen	4
direct aan belanghebbende	2
	<u>36</u>
- niet ingevuld	2

NB: Vaak moet er op meer dan een wijze bekendmaking geschieden.

4.2e. toezending hogere overheden		
- niet geregeld	3	
- wel geregeld	29	(N=38)
- anders	3	
- n.v.t.	<u>3</u>	
	38	

(doorgaans gaat het om toezending ter kennisneming)

4.2f. beschikbaarstelling documenten		
- n.v.t.	6	(N=38)
- niet geregeld	4	
- wel geregeld	20	
- geen	<u>8</u>	
	38	

NB: voor het overleggen van bezwaarschriften is de lijst niet eenduidig ingevuld. Daarom niet verwerkbaar.

4.2g. eisen met betrekking tot presentatie plan		
nee	24	
ja	<u>14</u>	(N=38)
	38	

4.2h. voorschriften met betrekking tot herziening?		
ja, gewone procedure *	23	
nee/niet geregeld	8	
n.v.t. (incidenteelplan)	5	
niet ingevuld	<u>2</u>	
	38	(N=38)

* voor vrijwel alle plannen geldt, dat naast de gewone herziening na een vastgestelde termijn, zo nodig tussentijdse herzieningen kunnen plaatsvinden; de gewone procedure wordt daarvoor gevolgd.
Er is één plan, dat voor eventuele uitbreiding van het werkingsgebied van het plan een eenvoudigere procedure kent.

4.2i. Zijn er nadere aanwijzingen door andere overheden omtrent de inhoud van het plan mogelijk?	(N=38)
nee	18
ja	<u>20</u>
	38

Bevat de regeling voorschriften met betrekking tot: (N=38)

	nee	ja
4.3. beoordeling	17	21
4.4. bezwaar en beroep (nog niet bekend 1)	19	18
4.4f. AROB-beroep mogelijk?	32	6

	nee	ja
4.5a. uitvoering	19	19
4.5b. overleg met betrokkenen	24	14
4.5b. voortgangsrapportages	33	5
4.5b. uitvoerders	34	4
4.5b. inspectie	32	6
4.5c. sancties mogelijk? (n.v.t. 1)	26	11
4.5d. uitzonderingsbepalingen (n.v.t. 1)	30	7

4.6a. Financiering planprocedurekosten uit:

- uit middelen lagere overheden	30
- doorberekening gebruikers	4
- rijksoverheid	9
- anders	<u>4</u>
	47

(N=38, meer dan één wijze van financiering is mogelijk)

4.6b. Financiering van de voorzieningen waarop het plan betrekking heeft, uit:

- n.v.t.; geen voorzieningen	10
- eigen middelen lagere overheden	19
- doorberekening gebruikers	9
- rijksoverheid	16
- anders	<u>12</u>
	56

(N=38, n.v.t. 10, dat wil zeggen 56 financieringsvormen voor 28 "voorzieningen")

vraag 5: kostenevaluatie

Te weinig en te slecht beantwoord; verwerking door middel van recht tellingen niet mogelijk.

vraag 6: beleidsvarianten: te kwalitatief voor rechte tellingen.

BIJLAGE C

Nassaulaan 12
's-Gravenhage

Postbus 30435
2500 GK 's-Gravenhage

Telefoon (070) 62 47 21
Toestel 525

Telex 34381

VERENIGING
VAN
NEDERLANDSE
GEMEENTEN



Aan de Voorzitter van de Herover-
wegingswerkgroep Planprocedures
Lagere Publiekrechtelijke Lichamen,
mr. A.A.M.F. Staatsen
Ministerie van Binnenlandse Zaken
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Ons kenmerk

FEZ/8353

Onderwerp

Gemeentelijke
planprocedures

Uw kenmerk

Uw brief van

Datum

4 november 1983

Bijlage (n)

-1-

Hierbij doe ik U toekomen een notitie van de V.N.G. over
planprocedures waarbij gemeenten zijn betrokken.
Tot mijn spijt is de opstelling van dit rapport als gevolg
van drukke werkzaamheden wat vertraagd.

VERENIGING
VAN
NEDERLANDSE GEMEENTEN

(drs. G.J. te Wechel)
Hoofd van de afdeling
Financiële en Economische Zaken

Heroverwegingen van planprocedures waarbij gemeenten zijn betrokken

1. Deregulering van de regels die het verkeer tussen overheden - rijk, provincies en gemeenten - onderling beheersen, heeft reeds lang de aandacht van onze Vereniging.

In onze brief aan de Minister-President van 5 mei 1983 hebben wij een groot aantal suggesties voor deregulering gedaan.

Vele van deze suggesties betroffen de vereenvoudiging, samenvoeging of afschaffing van planprocedures waarbij gemeenten zijn betrokken. Met genoegen hebben wij dan ook de uitnodiging aanvaard om zitting te nemen in de werkgroep die in het kader van de 3e ronde van de Heroverwegingen tracht te inventariseren wat de kosten voor de overheden zijn van de vele bestaande en in voorbereiding zijnde planprocedures en daarnaast dient aan te geven op welke wijze deze kosten kunnen worden verlaagd.

Het was op voorhand duidelijk dat dit geen eenvoudige taak zou zijn. Dit is ook in de uitvoering gebleken. Toch hopen wij erin geslaagd te zijn om voor de planprocedures waarbij gemeenten zijn betrokken met concrete voorstellen te komen voor vereenvoudiging, samenvoeging of afschaffing.

Elke planprocedure bestrijkt een specifiek terrein en heeft veelal complexe doelstellingen. Het is dan ook niet eenvoudig om in kort bestek de voorstellen weer te geven. Alle voorstellen zijn nader uitgewerkt in brieven van onze Vereniging aan regering en parlement, die zijn gepubliceerd in ons blad 'De Nederlandse Gemeente'.

Bijgaande inventarisatie is globaal van aard maar geeft wel duidelijk aan dat op tal van terreinen mogelijkheden bestaan voor vereenvoudiging, samenvoeging of afschaffing van planprocedures. Hoewel bij ons het voornemen bestond om ook de gemeentelijke kosten van planprocedures in beeld te brengen, is dit - mede door de zeer korte termijn waarbinnen Heroverwegingsrapporten moeten worden geproduceerd - niet mogelijk gebleken. De kosten als gevolg van planprocedures zijn in de bestaande gemeente-administratie vrijwel niet te traceren en lopen naar verwachting tussen verschillende gemeenten ook uiteen.

Wel is duidelijk dat sprake is van aanzienlijke kosten voor de gemeenten. Ook blijkt dat deze kosten in het algemeen uit gemeentelijke algemene middelen worden betaald. In dit verband wijzen wij er met klem op dat uit het Heroverwegingsrapport Planprocedures blijkt dat nog meer planprocedures in voorbereiding zijn dan thans reeds bestaan. Gezien de zeer slechte financiële positie van de gemeenten wijzen wij erop dat invoering van nieuwe planprocedures zonder een volledige compensatie van de procedure-kosten voor de gemeenten tot onuitvoerbaarheid leidt.

In de volgende paragrafen wordt eerst een opsomming gegeven van de gemeentelijke planprocedures die zijn onderzocht.

Daarna wordt aan de hand van een vragenlijst per planprocedure beschreven wat de werking is in de praktijk - vooral wat betreft de tijdsduur - en welke mogelijkheden onze Vereniging ziet voor vereenvoudiging, samenvoeging of afschaffing.

2. 1. Gemeentelijke meerjarenramingen
2. Gemeentelijk rampenplan
3. Gemeentelijk rampenbestrijdingsplan
4. Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen (basisonderwijs)
5. Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen (speciaal onderwijs)
6. Gemeentelijk plan voor volwasseneneducatie
7. Gemeentelijk bestemmingsplan
8. Gemeentelijk structuurplan
9. Leefmilieuverordening
10. Gemeentelijk Indicatief Meerjarenprogramma Geluid
11. Gemeentelijk verkeerscirculatieplan
12. Kampeerplaatsenplan
13. Gemeentelijk plan/programma voor sociaal-cultureel werk
14. Gemeentelijk plan openbare bibliotheekvoorzieningen
15. Gemeentelijk plan voorzieningen gezondheidszorg
16. Gemeentelijk plan/programma emancipatie-activiteiten

3. Vragen

1. Financiering planprocedurele werkzaamheden van de gemeenten.
2. Indien gefinancierd door hogere overheden, zijn hieraan voorschriften verbonden.
3. Financiering voorzieningen.
4. Duur planningsprocedure van voorbereiding t/m beoordeling:
 - a. volgens de regels
 - b. feitelijk.
5. Duur planningsprocedure van voorbereiding t/m afronding bezwaar- en beroepsprocedures.
6. Verklaring verschil tussen 4 en 5.
7. Planning gericht op investeringen en/of exploitatie-uitgaven. Hoe worden renteverliezen gedragen?
8. In hoeverre hangen de kosten samen met de planvoorschriften?
9. VNG-voorstellen voor alternatieven voor de planprocedure:
 - variant 1: vereenvoudiging.
 - variant 2: integratie met andere planprocedures.
 - variant 3: afschaffen en vervangen door ordenende of normerende wetgeving.
 - variant 4: afschaffen en overlaten aan provincies en gemeenten.

4. 1. Gemeentelijke meerjarenramingen (ontwerp-gemeentewet)
(in voorbereiding)

1. Gemeentelijke algemene middelen
2. n.v.t.
3. Vele
4. a/b: begrotingscyclus
5. n.v.t.
6. n.v.t.
7. Beide
8. Ook nu hanteren - met name de grotere - gemeenten meerjarenramingen. Voor de overige gemeenten betekent een verplichte planprocedure een kostenstijging.
9. In de VNG-reactie op de herziening gemeentewet is de verplichting tot meerjarenramingen afgewezen. De gemeenten zijn immers voor 90% van hun inkomsten afhankelijk van de rijksoverheid. Daar de rijksoverheid individuele gemeenten geen meerjarige gegevens verstrekt (zoals aanvankelijk de bedoeling was), is een verplichting tot gemeentelijke meerjarenramingen onjuist.

2. Gemeentelijk rampenplan (Wet rampenplannen)
(bestaand)

1. Gemeentelijke algemene middelen
2. n.v.t.
3. n.v.t.
4. 1-2 jaar
5. n.v.t.
6. n.v.t.
7. Exploitatie
8. Indien er geen wettelijke planvoorschriften bestonden, zouden weinig gemeenten een rampenplan c.q. een rampenplan van beperkte omvang opstellen. De kosten zijn echter relatief gering. De Raad voor de gemeentefinanciën heeft deze berekend op + 50 mensjaren.
9. De VNG heeft op deze punten nooit een uitspraak gedaan. Anders ligt dit ten aanzien van het gemeentelijk rampenplan op grond van de ontwerp-rampenwet. Volgens artikel 3 van dit wetsontwerp wordt de gemeenteraad verplicht om eenmaal per 4 jaar een rampenplan vast te stellen. Dit is door de VNG steeds afgewezen.

3. Gemeentelijk rampenbestrijdingsplan (Wet rampenplannen)
(bestaand)

1. Gemeentelijke algemene middelen
2. n.v.t.
- 3.
4. 1-2 jaar
5. n.v.t.
6. n.v.t.
7. Exploitatie
8. Zonder planvoorschriften geen kosten. Eventueel zouden bedrijven met risico-opleverende objecten zelf een gelijksoortig plan hebben.
9. De VNG heeft hierover geen uitspraken gedaan.

4. Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen (Wet op het basisonderwijs, incl. Overgangswet)
(in voorbereiding)

1. Gemeentelijke algemene middelen
2. n.v.t.
3. In theorie 100% rijksfinanciering. In de praktijk dragen de gemeenten echter een aanzienlijk deel van de lasten (de zgn. onderwijstekorten).
4. In feite gaat het om een viertal planningsprocessen, waarvan 2 eenmalig en 2 periodiek. Deze laatste duren circa één jaar. Praktische ervaring bestaat nog niet.
5. Er is Kroonberoep mogelijk. Tijdsduur niet bekend.
6. Onbekend
7. Investerings/exploitatie
8. Niet aan te geven
9. Geen VNG-standpunt. In een eerdere fase heeft de VNG bezwaar gemaakt tegen een provinciale planning. Deze planning maakt geen deel meer uit van de huidige wet.

5. Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen (Wet op het speciaal onderwijs)
(in voorbereiding)

De Wet speciaal onderwijs kent voor de stichting van nieuwe scholen en afdelingen een provinciale planprocedure. Voor de stichting van nieuwe schoolgebouwen en latere (ingrijpende) voorzieningen zal de WSO nog worden gewijzigd. De overgangswet (die de invoering regelt) moet nog worden ingediend. Bij de VNG bestaat verder weinig inzicht in de toekomstige procedures.

6. Gemeentelijk plan voor volwasseneneducatie (Voornemen van wet op de volwasseneneducatie)
(in voorbereiding)

Aanvankelijk lag een gemeentelijke planningstaak in dezen in de bedoeling. Uit de recente Hoofdlijnennotitie volwasseneneducatie van de minister van O. & W. blijkt echter dat deze planningstaak wordt onttrokken aan het lokaal bestuur en opgedragen aan een regionale planningsinstantie buiten het openbaar bestuur.

7. Gemeentelijk bestemmingsplan (Wet op de ruimtelijke ordening)
(bestaand)

1. Gemeentelijke algemene middelen
2. Geen financiering van rijkszijde, wel vele verplichtingen:
 - onderzoeksverplichtingen
 - overlegverplichtingen met provinciale en rijksdiensten
 - procedurele voorschriften van andere aard (tervisielegging, bezwaarschriften enz.)
3. n.v.t.
4. a: circa 1 jaar
b: circa 2½ jaar (zonder procedure op rijksniveau)
5. 5½ jaar (incl. Kroonberoep)
6. Veel beroepsprocedures, zeer lange duur Kroonberoep (gemiddeld ruim 3 jaar, ook 7-8 jaar komt voor).

7. Investerings/exploitatie.
In beginsel draagt gemeente rentekosten (maar ook particuliere sector). Voor de gemeente kunnen de rentekosten soms worden doorberekend (voor het bedrijfsleven is dit afhankelijk van de marktverhoudingen). Het gaat om zeer hoge bedragen.

8. De planvoorschriften vertragen de besluitvorming en werken hierdoor kostenverhogend. Ook de onderzoekverplichtingen verhogen vanzelfsprekend de kosten.

9. Variant 1: Vereenvoudiging van de planprocedure

A: Wijzigingen

Voorbereiding: Vervallen onderzoeksverplichtingen (beperking tot strikt noodzakelijk onderzoek). Vervallen onnodig gedetailleerde planinhoudelijke voorschriften (zoals in art. 13, BRO).

NB: Diverse rijks- en provinciale instanties stellen in het kader van het vooroverleg nadere sectorale eisen.

Beoordeling: Binden goedkeuring door GS aan wettelijke criteria.

B: Gevolgen voor de doelstellingen:

De opzet en strekking van de plansystematiek blijven onaangetast. Wel zal sprake zijn van een meer globale bestemming en dus meer ruimte voor flexibel handelen.

Bij de beoordeling zou de toetsing beperkt moeten blijven tot elementen als rechtmatigheid, streekplan, bovengemeentelijke belangen en bezwaarschriften. Verder dient de gemeentelijke autonomie gerespecteerd te worden.

C: Gevolgen voor de kostenkant:

Veel goedkoper, exacte bedragen zijn niet te noemen.

D: Gunstige effecten van deze variant:

De plannen kunnen beter inspelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Ook zou minder sprake zijn van verouderde plannen.

E: Ongunstige effecten:

Geen.

Variant 3

A: Wijzigingen

De VNG heeft voorgesteld om bestemmingsplannen voor beheergebieden binnen de bebouwde kom te vervangen door de leefmilieuverordening.

B: Gevolgen voor de doelstellingen:

Alleen datgene wat planologisch onaanvaardbaar is, wordt verboden. Voor het overige is er geen overheidssturing meer, maar wordt ruimte gelaten voor maatschappelijke ontwikkelingen.

C: Gevolgen voor de kostenkant:

Veel goedkoper, exacte bedragen zijn niet te noemen.

D. Gunstige effecten van deze variant:

Minder verstarring en grotere slagvaardigheid.

E. Ongunstige effecten:

Geen.

8. Gemeentelijk structuurplan (Wet op de Ruimtelijke Ordening)
(bestaand)

1. Gemeentelijke algemene middelen
2. n.v.t.
3. n.v.t.
4. Er is geen wettelijke termijn, behalve, met betrekking tot de terinzagelegging (1 mnd.). De feitelijke duur is gemiddeld circa 2 jaar.
5. Er is geen bezwaar-/beroepsprocedure op provinciaal en rijksniveau.
6. n.v.t.
7. n.v.t.
8. De onderzoeks- en overlegverplichtingen hebben vanzelfsprekend (beperkte) kostengevolgen.
9. Structuurplannen zijn facultatieve, indicatieve plannen, die ook thans ruimte laten voor eenvoudige procedures. Wel zouden de onderzoeks- en overlegverplichtingen kunnen worden verminderd.

9. Leefmilieuverordening (Ontwerp van wet op de stads- en dorps-
(in voorbereiding) vernieuwing)

1. Gemeentelijke algemene middelen
2. n.v.t.
3. n.v.t.
4. + 1 jaar
5. + 1 jaar
6. n.v.t.
7. Zie "bestemmingsplan"
8. Nog niet te zeggen
9. De leefmilieuverordening is gericht op het voorkomen van planologisch ongewenste ontwikkelingen en is in feite een vereenvoudiging van het huidige bestemmingsplan. De VNG is van deze vereenvoudiging een sterk voorstander. Vanzelfsprekend hangt het eindoordeel af van de exacte inhoud van een leefmilieuverordening.

10. Gemeentelijk indicatief meerjarenprogramma geluid (Wet geluid-
(bestaand) hinder)

1. Er bestaat een specifieke uitkering voor de kosten van de planprocedure.
2. Nee
3. Veelal doorberekend aan gebruikers. Er bestaan ook diverse rijksregelingen die wat betreft de kostendekking uiteenlopen van 0 tot 100%.

4. Nauwelijks aan te geven, kan variëren van één dag tot enkele maanden. Verder geen procedure.
5. Zie 4
6. n.v.t.
7. Investeringsuitgaven
8. Voor het IMP zelf geen voorschriften, wel voor onderdelen
9. Er zijn experimenten ten behoeve van de 4 grootste gemeenten met een budgetregeling met betrekking tot nieuwbouw en gekoppelde sanering van woningen in de sfeer van wegverkeerslawaaï. Hierdoor is zelfstandig beheer van de financiële middelen door de gemeente mogelijk. Uitbreiding van deze regeling naar de andere gemeenten acht de VNG wenselijk.

11. Gemeentelijk verkeerscirculatieplan (Ministeriële regeling
(bestaand) verkeerscirculatieplan)

1. Gemeentelijke algemene middelen
2. n.v.t.
3. Op basis van de Bijdrageregeling verkeers- en vervoersvoorzieningen kan voor sommige infrastructurele projecten een bijdrage van 50% of 80% van de subsidiabel geachte kosten worden verkregen. Voor de afdekking van de tekorten van het lokale openbaar vervoer bestaat een afzonderlijke regeling.
- 4/5. Daar het v.c.p. niet berust op de wet, bestaat er ook geen formele termijn. In de praktijk duurt een procedure van de voorbereiding tot het vaststellen door de gemeenteraad 2 à 3 jaar. Hierbij is de behandeling van de bij de gemeenteraad ingediende bezwaren inbegrepen. Een aparte beroepsprocedure bestaat niet, evenmin als formele beoordeling door hogere overheden.
6. n.v.t.
7. Voornamelijk investeringsuitgaven. Omdat het v.c.p. geen rechtskracht bezit, plegen investeringen in het algemeen niet te worden opgehouden door vertragingen in de procedure.
8. Indien de v.c.p.-regeling niet bestond, zou in een aantal gemeenten waarschijnlijk wel op vrijwillige basis een verkeersnota of verkeersplan worden gemaakt. De opzet daarvan zou echter veel eenvoudiger zijn en de kosten naar schatting 1/4 à 1/3 van de huidige.
9. De VNG is voorstander van afschaffing van de planverplichting.

12. Kampeerplaatsenplan (Kampeerwet)
(bestaand)

1. Gemeentelijke algemene middelen
2. n.v.t.
3. Kampeerplaatsen zijn meestal particulier bezit
4. Naar schatting 6-18 maanden. Praktijkervaring bestaat nog niet.
5. Geen beroepsprocedure
6. n.v.t.
7. Beide. Eventuele rentelasten voor rekening van de ondernemer.
8. Volstrekt bepaald door de planvoorschriften.
9. De VNG is voorstander van afschaffing van de planverplichting.

13. Gemeentelijk plan/programma voor sociaal-cultureel werk
(bestaand) (Rijksbijdrageregeling
sociaal-cultureel werk)

1. Gemeentelijke algemene middelen
2. n.v.t.
3. Gemeentelijke algemene middelen/gebruikers/specifieke uitkering. Het grootste deel van de middelen is gemeentelijk.
4. Er is geen termijn voor de planprocedure voorgeschreven. Wel moeten plan en programma vóór bepaalde data bij de rijksoverheid worden ingediend.
De feitelijke duur van de planprocedure is dikwijls langer dan één jaar. Planprocedures van twee jaar zijn geen uitzondering.
5. Ongeveer twee jaar.
6. --
7. Met name exploitatie-uitgaven.
8. De kosten hangen sterk samen met de planvoorschriften.
9. Het VNG-standpunt over deze planprocedure is nauw verbonden met het standpunt over de Kaderwet specifiek welzijn.
In eerste instantie is de VNG voorstander van integratie van deze specifieke uitkering in de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, dit zonder verdere centrale regelgeving.
In het verleden zijn echter ook concrete voorstellen gedaan voor vereenvoudiging en samenvoeging met andere (bijv. RBR maatschappelijke dienstverlening) planprocedures.

14. Gemeentelijk plan openbare bibliotheekvoorzieningen
(bestaand) (Wet openbare bibliotheek-
voorzieningen)

1. Gemeentelijke algemene middelen
2. n.v.t.
3. Rijk: 100% personeelslasten, 15% overige lasten.
Gemeente: 85% overige lasten.
4. niet bekend
5. niet bekend
6. n.v.t.
7. Exploitatie-uitgaven
8. Verplicht is dat er een 3-jarig plan moet zijn dat eens per 3 jaar wordt vastgesteld. Verder bestaan geen voorschriften ter zake.
9. Door de rijksoverheid wordt zeer sterk bezuinigd op het bibliotheekwerk, zodat gemeentelijke plannen in de praktijk geen nut hebben. Ook los hiervan is de VNG tegenstander van de planverplichting.

15. Gemeentelijk plan voorzieningen gezondheidszorg
(in voorbereiding) (Wet voorzieningen gezond-
heidszorg)

1. Gemeentelijke algemene middelen
Voor een aantal proefgemeenten bestaat een voorlopige regeling met een genormeerde vergoeding.
2. Vele, o.a. grootte plangebied, organisatie, overleg.
3. Sociale verzekeringen, specifieke uitkeringen, gebruikers, gemeentelijke algemene middelen.

4. Formeel: twee jaar.
Met deze planprocedure is nog geen ervaring opgedaan.
 5. Formeel: twee jaar + 1 maand + de tijd die de Kroon nodig heeft voor de behandeling van een gemeentelijk beroep tegen een besluit van GS.
 6. --
 7. Investerings- en exploitatie-uitgaven.
Renteverliezen worden in eerste instantie door de initiatiefnemer gedragen, maar worden daarna in het algemeen in de tarieven doorberekend.
 8. De plankosten worden vrijwel volledig bepaald door de planvoorschriften.
 9. De VNG heeft geconstateerd dat normerende en ordenende wetgeving naast de planprocedure blijft bestaan (Ziekenfondswet, AWBZ, Wet tarieven gezondheidszorg). Dit frustreert de doelstellingen van de planprocedure. Bovendien is de VNG van mening dat de planprocedure sterk kan worden vereenvoudigd.
16. Gemeentelijk plan/programma emancipatie-activiteiten
(bestaand)
1. Gemeentelijke algemene middelen
 2. n.v.t.
 3. Specifieke uitkering aan de gemeenten van f 0,50 per inwoner, gemeentelijke algemene middelen.
 4. Het plan moet een herkenbaar onderdeel van het sociaal-cultureel plan zijn. Een termijn is niet voorgeschreven. De feitelijke duur van de procedure bedraagt naar schatting één jaar.
 5. --
 6. n.v.t.
 7. Exploitatie-uitgaven
 8. Kosten sterk bepaald door planvoorschriften
 9. Zie de opmerkingen over de Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk.

Bijlage D

Groslijst van planprocedures

Onderstaande lijst is een inventarisatie van planprocedures welke de werkgroep heeft gehanteerd in het verrichte onderzoek. Een aantal procedures is om verschillende redenen niet onderzocht. Deze redenen zijn aangegeven. Er is terzake een drietal groepen te onderscheiden.

1. Door verschillende oorzaken (m.n. reorganisatie) zijn een aantal vragenformulieren niet geretourneerd of waren niet meer tijdig gereed (trefwoord: niet ingevuld)
2. Nader onderzoek heeft uitgewezen dat een procedure niet kon worden aangemerkt als een planprocedure (trefwoord: niet relevant)
3. Op grond van reeds aanhangige wetgeving wordt een aantal planprocedures gesaneerd. Dit doet zich vooral voor bij planprocedures die zijn gebaseerd op specifieke uitkeringen (trefwoord: wordt opgeheven).

V	B	Planprocedure	Onderzocht	Niet onderzocht
		<u>Binnenlandse Zaken</u>		
X		Provinciale Meerjarenramingen	X	
X		Gemeentelijke Meerjarenramingen	X	
	X	Gemeentelijke rampenplan	X	
X		Gemeentelijke rampenbestrijding		niet relevant
		Beleidsplannen minderhedenbeleid vier grote steden	X	
		<u>Landbouw en visserij</u>		
	X	Provinciaal weg- en water lopenplan		wordt opgeheven
X		landelijk voorbereidingsschema	X	
		landinrichting		
X		Provinciaal landinrichtingsplan	X	
X		Provinciaal landinrichtingsprogramma	X	
X		Provinciaal landinrichtingsaanpassingsplan	X	
	X	Gemeentelijk kampeerplaatsenplan	X	
	X	Gemeentelijke planningsprocedure openluchtrecreatie	X	
		<u>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer</u>		
	X	Provinciaal streekplan	X	
	X	Gemeentelijk bestemmingsplan	X	
	X	Gemeentelijk structuurplan	X	
X		Gemeentelijk Stadsvernieuwingsplan	X	
X		Leefmilieuverordening	X	
X		Provinciaal en gemeentelijk verslag inzake besteding stadsvernieuwingsgelden door gemeenten	X	
X		Plannings- en programmeringscyclus woningbouw	X	
	X	Hoofdinfrastructuur groeikernen	X	
	X	Gemeentelijk herindelingsplan		wordt opgeheven
	X	Gemeentelijk verbeteringsplan		wordt opgeheven
	X	Gemeentelijk reconstructie/saneringsplannen		wordt opgeheven
	X	Woonomgevingsplan		wordt opgeheven
	X	Provinciale prioriteitenlijst van gemeentelijke plannen m.b.t. sanering milieuhinderlijke bedrijven		wordt opgeheven
	X	Provinciaal plan reorganisatie drinkwatervoorziening	X	
X		Provinciaal plan grondwater bescherming	X	
X		Provinciaal Intentieprogramma bodembescherming	X	

V	B	Planprocedure	Onderzocht	Niet onderzocht
	X	Provinciaal plan verwijdering huishoudelijke afvalstoffen	X	} als één geheel onderzocht
	X	Provinciaal plan verwijdering auto-wrakken	X	
	X	Provinciaal plan afvalstoffen bedrijven samen met huishoudelijke afvalstoffen	X	
	X	Provinciaal plan bij Amvb aangewezen afvalstoffen	X	
	X	Provinciaal plan Saneringsprogramma terzake van bodemverontreiniging	X	
	X	Gemeentelijk en provinciaal indicatief meerjarenprogramma geluid	X	
X		Provinciaal Milieubeleidsplan	X	
		<u>Verkeer en Waterstaat</u>		
	X	Provinciaal Waterkwaliteitsplan	X	
	X	Provinciaal grondwaterplan	X	
X		Provinciaal waterhuishoudingsplan	X	
	X	Waterkwaliteitsbeheersplan	X	
X		Waterkwaliteitsplan	X	
X		Projectplan ontgrondingen	X	
X		Ontgrondingenplan	X	
	X	Secundair wegenplan	X	
	X	Tertiair wegenplan	X	
	X	Gemeentelijk verkeerscirculatieplan	X	
		<u>Welzijn, volksgezondheid en cultuur</u>		
	X	Provinciaal plan maatschappelijke dienstverlening	X	
	X	Provinciaal plan en programma sociaal-cultureel werk	X	
	X	Gen. plan en programma sociaal-cultureel-werk	X	
	X	Gen. plan en programma emancipatie-activiteiten		niet ingevuld
	X	Provinciaal Woonwagplan		niet ingevuld
	X	Gemeentelijk werkplan t.b.v. woonwagencentra		niet ingevuld
	X	Gemeentelijk projectplan t.b.v. educatieve activiteiten voor culturele minderheden		niet ingevuld
X		Provinciaal plan voorzieningen gezondheidszorg	X	} in één geheel onderzocht
X		Gemeentelijk plan voorzieningen gezondheidszorg	X	
	X	Provinciaal plan ambulance vervoer	X	
	X	Provinciaal Ziekenhuisplan	X	
	X	Provinciaal bibliotheekplan	X	onderzocht
	X	Gemeentelijk Bibliotheekplan		niet ingevuld
	X	Plan bejaardenoorden	X	

V	B	Planprocedure	Onderzocht	Niet onderzocht
X		Provinciaal plan en programmaspecifiek welzijn		niet ingevuld
X		Gemeentelijk plan en programma specifiek welzijn		niet ingevuld
		<u>Onderwijs en Wetenschappen</u>		
X		Provinciaal plan nieuwe scholen speciaal onderwijs	X	
X		Provinciaal plan onderwijsvoorzieningen voortgezet onderwijs	X	
X		Gemeentelijk plan voor nieuwe scholen	X	
X		Onderwijsvoorrangsplan		niet ingevuld
		<u>Economische Zaken</u>		
X		ISP/PNL-beleid		niet relevant
X		Provinciaal periodieke rapportage in het kader van het voorwaarden-scheppend beleid		niet relevant
X		Provinciale periodieke rapportage in het kader van de Nota Regionaal Sociaal-economisch beleid		niet relevant

V = voorgenomen procedure

B = bestaande procedure

Checklist planprocedures

Introductie

Een planprocedure is een zwaar en complex bestuursinstrument, waaraan hoge kosten zijn verbonden.

Deze checklist is opgesteld om een kosten-baten afweging mogelijk te maken. Het gaat hier om de vraag of het instellen van een planprocedure voordelen biedt t.o.v. andere bestuursinstrumenten. Deze voordelen zullen over het algemeen liggen in het vlak van een beter bereik van de beleidsdoelstellingen, rationalisatie van de beleidsvoering en bevordering van samenhang in het beleid. Kernvraag hierbij is echter of deze doelstellingen eveneens niet beter bereikt kunnen worden binnen of door aanpassingen van het bestaand instrumentarium.

Ten aanzien van de behandeling van het kostenaspect en het model dat aan deze checklist ten grondslag ligt, kan worden verwezen naar hoofdstuk 2 van het rapport en de gehanteerde vragenlijst (bijlage A). Ter aanvulling hierop kan worden opgemerkt dat het gaat om door de planprocedure geïnduceerde kosten, in zijn meeste ruime betekenis: kosten bij hogere overheden, bij lagere overheden en bij derden. Tevens is relevant dat de meeste kosten niet worden veroorzaakt door een (wettelijke) regeling van een planprocedure maar m.n. door de nadere regelgeving in de vorm van uitvoeringsbesluiten, -beschikkingen, - verordeningen etc. Bij de kostenevaluatie dienen dergelijke uitvoeringsbepalingen te worden betrokken. Eveneens moet bij de kostenevaluatie in de beoordeling worden betrokken dat de kosten zich over lange termijnen uitstrekken en vaak regelmatig terugkeren.

De checklist is derhalve gericht op drie kernvragen: de noodzakelijkheid van de procedure, de kosten en de kosten-baten afweging.

1. GRONDSLAG PLANPROCEDURE

- 1.1. Naam Planprocedure.
- 1.2. Grondslag van de procedure (wet, amvb etc.).
- 1.3. Naam wettelijke regeling of andere regeling.
- 1.4. Termijnen en data voor inwerktreding.

- 1.5. Is er voorzien in nadere voorschriften of aanwijzingen betreffende de planprocedure, elders dan de in 1.3. genoemde regeling. Bijv. uitvoeringsbeschikkingen, provinciale verordeningen etc.
- 1.6. Zal er een relatie bestaan met een specifieke uitkering; Zo ja, welke; Betreft het hier een nieuwe uitkering of een reeds bestaande.

2. DOELSTELLINGEN EN ACHTERGRONDEN

- 2.1. Welke doelstellingen worden nagestreefd met de wet of andere regelingen, waarin de planprocedure wordt opgenomen.
- 2.2. Welke motieven liggen ten grondslag aan het voornemen een planprocedure in te stellen.
- 2.3. Is er samenhang met andere planprocedures op hetzelfde beleids-terrein of nauw verwante beleidsterreinen. Zo ja, welke zijn deze?
- 2.4. Is er samenhang met andere beleidsinstrumenten op hetzelfde beleidsterrein. Zo ja, welke zijn deze samenhangen?
- 2.5. Zijn er mogelijkheden tot integratie met reeds bestaande planprocedures of het bestaand instrumentarium. Zo ja, op welke wijze?
- 2.6. Kunnen de doelstellingen van het beleid eveneens met het bestaand instrumentarium of andere instrumenten worden in dezelfde mate worden gerealiseerd als met een planprocedure? Zo ja, welke instrumenten? Zo nee, welke argumenten pleiten hiertegen?
- 2.7. Kan aan de motieven voor een planprocedure d.m.v. andere instrumenten worden tegemoet gekomen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
- 2.8. In hoeverre kan de planprocedure worden geïntegreerd in bestaande beleidskaders van lagere overheden? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, welke argumenten verzetten zich hiertegen?
- 2.9. Zal de procedure gericht zijn op het verdelen van rijksmiddelen over lagere overheden. Zo ja, geeft de overwegingen aan waarom deze middelen niet op andere wijze, via geobjectiveerde criteria, kunnen worden verdeeld.

- 2.10. Zal de procedure gericht zijn op de allocatie resp. beoordeling van voorzieningen. Zo ja, geeft de overwegingen aan waarom deze voorzieningen niet zelfstandig door lagere overheden kunnen worden gerealiseerd.

3. BESCHRIJVING PLANPROCEDURE

- 3.1. Gaat het om een gemeentelijke of provinciale planprocedure of om een planprocedure van een andere lagere overheid (waterschap, gewest etc.)?
- 3.2. Gaat het om een verplicht dan wel facultatief plan; en voor welke lagere overheden?
- 3.3. Geldt het vaststellen van het plan als voorwaarde voor financiering vanwege andere overheden?
- 3.4. Gaat het om een globaal ('hoofdpijnen') plan of om een gedetailleerd?
- 3.5. Hoe vaak moet het plan vastgesteld worden?
- 3.6. Hoeveel plannen zijn er per gemeente/provincie?
- 3.7. Hoe is - schematisch weergegeven - de taakverdeling over de verschillende overheden in de opeenvolgende fasen van de planprocedure?

	andere lagere overheid	gemeente	provincie	departement
- voorbereiding plan				
- vaststellen				
- beoordeling				
- als beroepsinstantie				
- uitvoering				
- financiering				

4. BESCHRIJVING VAN DE PLANPROCEDURE PER FASE

4.1. Voorbereidingsfase van het plan

- 4.1.1. Zal de regeling waarop de planprocedure wordt gebaseerd voorschriften met betrekking tot de voorbereiding van het plan bevatten?
- 4.1.2. Zal de aanvullende regelgeving dergelijke voorschriften bevatten?

4.1.3. Zullen er voorschriften worden gegeven ten aanzien van de wijze waarop het plan moet worden voorbereid? Zo ja, geeft deze kort weer.

Het betreft hier onder andere:

- voorschriften met betrekking tot hanteren of verzamelen van gegevens;
- voorschriften met betrekking tot de presentatie van gegevens;
- voorschriften met betrekking tot voeren van vooroverleg met andere overheden (zie ook 4.1.4.);
- voorschriften met betrekking tot het geven van inspraak.

4.1.4. Vooroverleg: zal er formeel vooroverleg plaats vinden met andere departementen? In welke fase van de planvoorbereiding? Op welke wijze is het vooroverleg bij andere overheden gestructureerd? Zal er daarnaast nog informeel overleg plaats vinden tijdens de planvoorbereiding?

4.1.5. Inspraak: zullen er voorschriften worden gegeven met betrekking tot de inspraak, welke vorm van inspraak betreft dat dan?

4.1.6. Wat zijn de redenen een aparte inspraakregeling in de planprocedure vast te leggen, gezien de vigerende algemene inspraakbepalingen bij lagere overheden?

4.2. Vaststelling van het plan

4.2.1. In welke artikelen van de regeling waarop de planprocedure gebaseerd zal worden, wordt de vaststelling van het plan geregeld?

4.2.2. Zal de nadere regelgeving hierover bepalingen bevatten?

4.2.3. Welk orgaan van de lagere overheid stelt het plan vast?

- gemeenteraad
- college B en W
- burgemeester
- provinciale staten
- gedeputeerde staten
- commissaris van de koningin
- algemeen bestuur waterschap
- ander orgaan, te weten.

- 4.2.4. Welke termijnen moet het vaststellende orgaan in acht nemen?
- 4.2.5. Op welke wijze moet de vaststelling bekend worden gemaakt?
- gemeenteblad/provincieblad/advertentie
 - gemeentelijk publicatiebord
 - ter inzagelegging
 - directe bekendmaking aan mogelijke belanghebbende
 - beschikbaarstelling plandocument
 - anders, te weten.
- 4.2.6. Op welke wijze moeten 'andere' overheden in kennis worden gesteld van het plan (bijv. toezending of mededeling); welke reactie moeten hogere overheden geven op de kennisgeving (bijv. bevestiging; 'geen bezwaar', goedkeuring); zijn terzake nog termijnen gesteld?
- 4.2.7. Welke documenten moeten ter beschikking worden gesteld (verslag van de onderzoeksgegevens; verslag inspraak accountants-verklaringen; rekeningcijfers, meerjarenraming etc.). Hoeveel exemplaren moeten ter beschikking worden gesteld?
- 4.2.8. Zullen er nog eisen gelden met betrekking tot de presentatie (cartografische vormgeving; modelmatige eisen etc.). Zo ja, welke.
- 4.2.9. Zijn er voorschriften omtrent herziening, aanpassing van plan (voortschrijdende planning). Gelden hierbij andere procedures dan bij het plan zelf?
- Na welke termijn moet het plan opnieuw worden vastgesteld?
- 4.2.10. Zullen andere overheden nadere aanwijzingen kunnen geven omtrent de inhoud van een concreet plan?

4.3. Beoordeling

- 4.3.1. Zal de regeling waarop de planprocedure wordt gebaseerd, voorschriften bevatten met betrekking tot de beoordeling van het plan?
- 4.3.2. Zullen dergelijke voorschriften ook worden gegeven in nadere regelgeving?

4.3.3. Welk orgaan zal een beoordelingsbesluit vaststellen?

- gedeputeerde staten
- provinciale staten
- commissaris van de Koningin
- zelfstandige bestuursorganen
- anders, namelijk.

4.3.4. Zullen er meerdere overheden betrokken worden bij de besluitvorming ter beoordeling van het plan?

4.3.5. Wat zal de aard van de beoordeling zijn?

- goedkeuring
- vaststelling
- ter kennisneming
- anders, namelijk.

4.3.6. Zal de overheid die het plan heeft voorbereid nog betrokken worden bij de besluitvorming ter beoordeling van het plan?

4.3.7. Op welke wijze zal de besluitvorming ter beoordeling van het plan worden geregeld? Welke ambtelijke diensten zijn erbij betrokken?

4.3.8. Moeten er door het beoordelende orgaan externe instanties worden geraadpleegd? Zo ja, in welk stadium van de beoordeling?

4.3.9. Kan de beoordeling vooraf, worden vervangen door andere vormen van beoordeling (repressief toezicht, positief toezicht). Welke voor-en nadelen zijn hieraan verbonden?

4.4. Bezwaar- en beroepsmogelijkheden

4.4.1. Zal de regeling, waarop de planprocedure wordt gebaseerd mogelijkheden bevatten om tegen de vaststelling, of de al of niet goedkeuring van het plan in beroep te gaan?

4.4.2. Zal er beroep mogelijk zijn tegen:

- de vaststelling van het plan;
- de goedkeuring van het plan;
- de onthouding van goedkeuring;
- anders, namelijk.

4.4.3. Voor wie zal dat beroep openstaan?

- het vaststellende orgaan;
- derden, uit hoofde van hun functie;
- derden, belanghebbende.

- 4.4.4. Welk orgaan zal als beroepsinstantie fungeren?
- 4.4.5. Zal het starten van een beroepsprocedure een schorsende werking hebben ten aanzien van de uitvoering van het plan?
- 4.4.6. Zal er AROB-beroep mogelijk zijn voor derden belanghebbenden?

4.5. Uitvoering/toezicht op de uitvoering

- 4.5.1. Zal de regeling, waarop het plan wordt gebaseerd, voorschriften bevatten met betrekking tot de uitvoering?
- 4.5.2. Zal de nadere regelgeving dergelijke bepalingen bevatten?
- 4.5.3. Zullen er voorschriften worden opgenomen betreffende de volgende elementen; geef deze kort weer;
 - overleg met betrokkenen
 - voortgangsrapportages e.d.
 - met betrekking tot degenen die met de uitvoering worden belast (opleidingseisen e.d.)
 - met betrekking tot inspectie door andere overheden
- 4.5.4. Zullen er sancties door hogere overheden mogelijk zijn, als de uitvoering in hun ogen niet juist verloopt?
(Bijvoorbeeld: stopzetting financiering, richtlijnen en aanwijzingen)? Beschrijf deze.
- 4.5.5. Worden er uitzonderingsbepalingen op de verlangde planprocedure opgenomen?
Zo ja, beantwoordt de volgende vragen:
 - waar hebben deze beperkingen betrekking op?
 - welke instantie verleent de bevoegdheid tot het hanteren van deze bepalingen?
 - in welke mate zal gebruik worden gemaakt van deze bepalingen. Denk hierbij aan frequentie, het uitzonderen van essentiële onderdelen etc.

4.6. Financiering

- 4.6.1. Hoe zullen de planprocedurele werkzaamheden van de lagere overheden met betrekking tot het plan worden gefinancierd?

- eigen middelen: belastingen
 - gemeentefonds
 - provinciefonds
 - leges
 - doorberekening gebruikers;
- rijksoverheid : specifieke uitkering; zo ja, wat is de aard van deze uitkering (100% kostendekkend, procentuele vergoeding, genormeerde vergoeding).
- anders, namelijk

4.6.2. Bij financiering door hogere overheden:

zijn er voorschriften verbonden aan de financiering?

(Bijvoorbeeld: voeren van overleg met hogere overheden; overleggen accountantsverklaringen).

4.6.3. Op welke wijze zullen de voorzieningen worden gefinancierd?

- eigen middelen: belastingen
 - gemeentefonds
 - provinciefonds
 - leges
 - doorberekening gebruikers;
- rijksoverheid : specifieke uitkering; zo ja, wat is de aard van deze uitkering (100% kostendekkend, procentuele vergoeding, genormeerde vergoeding).
- anders, namelijk

4.6.4. Bij financiering door hogere overheden:

zijn er voorschriften verbonden aan de financiering?

(Bijvoorbeeld: voeren van overleg met hogere overheden; overleggen accountantsverklaringen).

5. KOSTEN EVALUATIE

De volgende vragen dienen om een indicatie te verkrijgen van de met de procedures gemoeide kosten. Probeer een indicatie te geven op grond van ervaringen met soortgelijke bestaande regelingen, verricht onderzoek, adviezen van derden etc.

- beoordeling:
 - . werkzaamheden: structureel
incidenteel
 - . kosten : mensjaren
overige kosten
- bezwaar- en beroep:
 - . werkzaamheden: structureel
incidenteel
 - . kosten : mensjaren
overige kosten
- uitvoering:
 - . werkzaamheden: structureel
incidenteel
 - . kosten : mensjaren
overige kosten
- financiering:
 - . werkzaamheden: structureel
indicenteel
 - . kosten : mensjaren
overige kosten

5.5. Geef aan welke instantie de plankosten in welke fase draagt.

instantie:

- voorbereiding
- vaststelling
- beoordeling
- bezwaar + beroep
- uitvoering
- financiering

5.6. Zal de planprocedure kosten met zich meebrengen voor derden (burgers, bedrijven, instellingen e.d.).

Geef indien mogelijk een indicatie van de kosten.

5.7. Geef aan of het planningsproces gericht zal zijn op investeringsuitgaven en/of exploitatie-uitgaven. Wie draagt de rentekosten vanwege verrichte investeringen die als gevolg van de lopende procedure nog niet in de exploitatie kunnen worden gebracht (bijv. bij grondaankopen). Kunnen de rentekosten worden doorberekend? Om welk bedrag gaat het?

5.8. Tracht aan te geven in hoeverre de kosten onvermijdelijk samenhangen met de planvoorschriften. Welke kosten zullen ook worden gemaakt indien de planvoorschriften niet worden gegeven.

6. Kosten-baten afweging

- 6.1. Wat bedragen de totale kosten van de planprocedure?
- 6.2. Hoe verhouden deze zich met de onder 2 geschetste voordelen?
- 6.3. Welke mogelijkheden zijn er om via vereenvoudigingen in de procedure bijv. tot een kostenreductie te komen?

Heroverweging Plinprocedures lagere Publiekrechtelijke Lichamen

Samenstelling van de werkgroep

Mr. A.A.M.F. Staatsen, voorzitter	Binnenlandse Zaken
Drs. L.J. Winkelhagen, secretaris	Centraal Secretariaat
	Heroverweging
Drs. F.J. van Bork, adj. secretaris	Binnenlandse Zaken
Mr. G.P.I.M. Wuisman	Algemene Zaken
Mr. J.A.M. van Angeren	Justitie
C. Schouten	Binnenlandse Zaken
Mw. drs. M. Molenaar	Onderwijs en Wetenschappen
Mr. E.P. Beimers	Financiën (Fipuli)
Drs. A.J. Eljzenring	Financiën (IRF)
Mr. J.W.J. Besemer	Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer
Mr. C.H.V. de Villeneuve	Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat)
Mr. F. van der Wende	Economische Zaken
Mr. Q.J.M. Kramer	Landbouw en Visserij
Ing. S. Attema	Sociale Zaken en werkgelegenheid
Drs. A.W.G. Schot	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
Drs. M. Zoetewey	Interprovinciaal Overleg Bestuurlijke organisatie
Drs. G.J. te Wechel	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Drs. C.H. van Marle, externe onderzoeker	Sociaal-Geografisch en Bestuurkundig Onderzoeksbureau